

Le régime juridique applicable aux bois et forêts en région wallonne

PAR

NICOLAS DE SADELEER

DIRECTEUR ADJOINT
DU CENTRE D'ÉTUDE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
(FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS, BRUXELLES, BELGIQUE)

Introduction

1. – Le droit forestier est contenu principalement dans le Code forestier du 19 décembre 1854 et dans l'arrêté royal du 20 du même mois (1). Cette réglementation ne définit pas pour autant ce qu'il faut entendre par bois et forêts et utilise indifféremment ces deux termes.

Si, dans le langage courant, le terme bois est réservé aux terrains plantés d'une étendue moyenne et le terme forêt aux terres boisées d'une étendue importante, il ressort néanmoins de la doctrine que la définition des termes bois et forêt est intimement liée à leur fonction productive. Ne sont donc pas des bois, les vergers, les arbres épars dans les champs ou le long des routes, les bosquets dans les jardins, les parcs (2). Par contre, sont considérés comme bois et forêts, les chemins de vidange, les coupe-feu, les prairies et les étangs qui y sont enclavés. Cette limite n'est pas toujours facile à tracer en raison de l'imbrication des espaces boisés et des zones vertes.

Par ailleurs, le Code forestier distingue deux catégories de bois et forêts en fonction de la qualité du propriétaire : la première, qui recouvre les forêts publiques dont la gestion est soumise au régime forestier (section 1^{re}) et la seconde, reprenant les forêts privées dont la gestion n'est soumise qu'à titre exceptionnel à un régime particulier (section 2).

⁽¹⁾ Nous renvoyons le lecteur à des contributions plus spécialisées sur ce domaine : E. Orban, verbo « Les forêts », dans B. Jadot et ali. Le droit de l'environnement, De Boeck, 1988, p. 257.

⁽²⁾ R.P.D.B., verbo « forêts », n° 7.

Section 1^{re}. – Forêts soumises au régime forestier

§ 1er. - Champ d'application du régime forestier

2. – La loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier institue un régime forestier applicable aux bois et forêts qui font partie du domaine de l'Etat, des Communautés et des Régions; aux bois et forêts des communes (3) et des établissements publics et aux bois et forêts dans lesquels les pouvoirs publics ont des droits de propriété indivis entre eux (modification apportée, en Région wallonne, par le décret du 16 septembre 1985) ou avec des particuliers (article 1 er).

De même, les bois et forêts, propriété des provinces, que les Exécutifs régionaux désigneraient à la demande du Conseil provincial sont également soumis au régime forestier (4).

En Région wallonne, le Code forestier s'applique également aux terrains incultes, accessoires des bois et forêts relevant du régime forestier (article 1^{er}, 3° et 4°).

Toutefois, les boqueteaux appartenant à des communes ou à des établissements publics d'une superficie de moins de cinq hectares et situés à plus d'un kilomètre des bois soumis au régime forestier échappent audit régime, sauf si les communes intéressées le demandent (article 2).

§ 2. – Nature du régime forestier

3. – Le régime forestier constitue un ensemble de règles spéciales tracées pour l'aménagement des bois et forêts sur lesquels les pouvoirs publics exercent un droit de propriété ou ont la tutelle (5).

Il convient d'emblée de souligner que le droit forestier se caractérise avant tout par sa logique productiviste et n'intègre aucunement des préoccupations d'ordre écologique. Le régime tend en effet à la mise en valeur des forêts par le biais d'une gestion efficace mais contrôlée par les pouvoirs publics (6).

⁽³⁾ Le droit de propriété ne constitue pas une condition indispensable à la soumission au régime de droit forestier. C'est ainsi que les bois appartenant à des tiers mais dans lesquels les communes possèdent des droits d'usage relèvent également du régime forestier (cass., 27 février 1989, Pas., I, 134).

⁽⁴⁾ Loi du 12 juillet 1952 autorisant à soumettre au régime forestier des bois et forêts, propriété des provinces.

⁽⁵⁾ R.P.D.B., verbo « forêt », p. 4, n° 3.

⁽⁶⁾ En ce sens, B. Jadot, « Le régime juridique des bois, forêts et plantations », in *Quel ave*nir pour la forêt ? Gestion du patrimoine wallon, Actes de la journée du 14 octobre 1983 organisée par I.E.W.L., p. 5.

Le Code forestier institue ainsi un régime uniforme d'aménagement, d'exploitation, de surveillance et de police des bois et forêts auxquels il s'applique.

L'exploitation des bois et forêts soumis au régime forestier est assujettie à un aménagement spécifique arrêté par le Ministre régional chargé des forêts, sur base d'un projet établi par l'Administration des Eaux et Forêts (article 31) (7).

L'exploitation forestière repose sur un document d'aménagement indiquant les améliorations dont chaque forêt ou partie de forêt semble susceptible, sa distribution en coupes réglées et désignant les cantons et leurs limites, l'ordre périodique de l'exploitation, le système qu'il paraît préférable d'adopter, suivant la nature du sol, les essences, la consistance des forêts, le genre et la quantité des produits propres aux besoins de la consommation (article 36 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1854).

La définition très large de la notion d'aménagement a souvent conduit à écarter les préoccupations écologiques dans l'exploitation forestière du domaine public.

Les coupes établies en fonction du document d'aménagement, appelées coupes ordinaires, sont approuvées annuellement par l'Administration des Eaux et Forêts. Quant aux ventes et aux aménagements non conformes au document d'aménagement et les coupes dépassant les quotas fixés, appelées coupes extraordinaires, ils ne peuvent être autorisés que par le Ministre compétent, à peine de nullité des ventes (article 33) (8).

Tant les coupes ordinaires qu'extraordinaires sont soumises à une adjudication publique dont les modalités sont fixées par le Code forestier (titre V du Code). L'adjudicataire doit obtenir un permis d'exploiter spécial, délivré par l'agent forestier désigné à cet effet (article 51 du Code, article 53 et suivants de l'Arrêté royal du 29 décembre 1854), et est tenu d'exploiter ses coupes en respectant le cahier des charges dont les clauses sont arrêtées ou approuvées par l'Administration des Eaux et Forêts (articles 53 et 54 du Code).

En Région wallonne, le changement de jouissance et l'aliénation des bois et forêts ou des terrains incultes, propriétés ou copropriétés des communes ou des établissements publics, doivent être autorisés par l'Exécutif régional (article 1^{er} bis du Code). Ils restent néanmoins soumis au Code forestier, sauf autorisation de l'Exécutif.

⁽⁷⁾ Le Ministre compétent ne peut arrêter l'aménagement des bois communaux et des bois appartenant à des établissements publics contre le gré de leurs propriétaires qu'avec l'accord de la députation permanente (article 31, alinéa 2).

⁽⁸⁾ La coupe extraordinaire ne peut être autorisée qu'en cas de nécessité reconnue, lorsqu'elle peut avoir lieu sans déranger trop sensiblement l'aménagement établi (article 40 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1984).

§ 3. – Mesures de police spécifiques aux bois soumis au régime forestier

4. – Outre les mesures de police générales s'appliquant aux forêts tant publiques que privées, le Code forestier prévoit certaines mesures de police spécifiques aux forêts relevant du régime forestier.

Le défrichement, l'essartage, l'extraction de minéraux, de pierres et de sable, de même que l'enlèvement de certaines parties du couvert végétal sont, en principe, interdits, sauf autorisation délivrée selon le cas par le propriétaire des bois ou par l'autorité de tutelle (articles 103 à 108 et articles 79 à 81 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1854).

Aux fins de réduire les risques auxquels sont exposées les forêts soumises au régime forestier en raison de la présence de bâtiments et d'installations sur les terrains environnants, le Code forestier grève ses terrains de différentes servitudes non aedificandi (articles 111 à 119 et article 88 et suivants de l'Arrêté royal du 20 décembre 1854).

Divers établissements et constructions ne peuvent être érigés dans les bois soumis au régime forestier ou sur les terrains situés à proximité de ceux-ci sans autorisation du Ministre compétent pour les forêts (9). Toutefois, aucune autorisation n'est requise pour les constructions et les établissements faisant partie des villes, villages ou hameaux formant une population agglomérée.

Les exigences du Code forestier s'ajoutent aux exigences posées par d'autres réglementations telles que la police des établissements classés ou les règles relatives à l'aménagement du territoire (10).

SECTION 2. - FORÊTS APPARTENANT AUX PARTICULIERS

§ 1^{er}. – Les bois et forêts non soumis au régime forestier

5. – Les bois et forêts appartenant aux particuliers, de même que les boqueteaux d'une superficie de moins de cinq hectares appartenant à des communes, échappent au régime forestier (articles 2 et 3 du Code forestier). La gestion n'est réglementée que dans des cas exceptionnels.

Seule la loi du 28 décembre 1931 vise à prévenir les abus en matière d'exploitation forestière et autorise dans ce sens le Ministre qui a les forêts dans ses compétences à s'opposer à toute coupe anormale ou excessive pour les bois et forêts dont la conservation importe l'intérêt général (articles 2, 3 et

⁽⁹⁾ C.E., Commune de Bullange, nos 21.164 et 21.165, 8 mai 1981.

⁽¹⁰⁾ Corr. Huy, 30 janvier 1984, Rev. Dr. Rur., 1985, p. 19; R.P.D.B., n° 610.

6 de la loi) (11). La protection de certains éléments paysagers, la défense du sol contre les érosions, la sauvegarde de l'hygiène et la salubrité publique sont considérées comme relevant de l'intérêt général (article 6 de la loi). Dès signification de l'opposition, les abattages doivent être suspendus. Ils ne pourront être repris qu'après autorisation spéciale du Ministre (article 5 de la loi).

SECTION 3. – Règles applicables À l'ensemble des bois et forêts

§ 1^{er}. – Règles découlant d'autres législations

- A. Le classement des bois et forêts
- a) L'aménagement du territoire et l'urbanisme
- 6. La protection des espaces boisés est prise directement en compte par les instruments de planification en matière d'aménagement du territoire et plus spcécialement par les plans de secteur qui classent les bois et forêts en différentes zones (zones forestières, zones d'espaces verts, zones de parcs) (12). Dans ces zones, il est interdit d'ériger des constructions sans rapport direct avec la forêt, de procéder à des déboisements importants (13). Par ailleurs, si les plans de secteur ne visent pas la gestion forestière proprement dite, ils en fixent dans certains cas les limites (14).

Il convient encore de rappeler qu'un permis de bâtir ou d'urbanisme est exigé pour déboiser (article 41, § 1^{er}, 2°, C.W.A.T.U.P. et article 84, 7° de l'ordonnance du 29 août 1991).

- b) Le Code rural
- 7. Le Code rural établit une procédure spéciale des terres agricoles et sylvicoles par le classement en zones agricole et forestière (article 35bis).
- (11) Le droit d'opposition appartenant au Ministre ne vaut que pour les bois feuillus d'une contenance de 10 hectares et pour les coupes qui ont lieu en un an dans des peuplements résineux de plus de vingt-cinq hectares d'un même domaine.

Est considérée comme coupe anormale ou excessive toute exploitation qui, dans les futaies, ne laisse pas sur pied la moitié du volume en grume du matériel ligneux et au moins 75 m³ sur chaque hectare; dans les futaies sur taillis, 40 % du même matériel et au moins 25 m³ pour chaque hectare, taillis non compris. Les coupes qui, moins de dix ans après une exploitation, auraient pour effet de réduire la quotité réservée aux montants qui précèdent sont également interdites.

- (12) Articles 177 à 179, C.W.A.T.U.P.
- (13) C.E., Wellens et crts., n° 32.953, 11 août 1989, J.L.M.B., 1989, note J. Salmon.
- (14) La zone forestière est ainsi destinée au maintien, à la protection et à la régénération du couvert naturel (article 177, C.W.A.T.U.P.).

Dans le cas de l'adoption postérieure d'un plan d'aménagement du territoire, les prescriptions de ce plan ayant trait aux zones réservées à l'agriculture ou à la sylviculture priment le démarquage établi en vertu du Code rural (article 35bis, § 4). Dans le cas de la problématique inverse, à savoir l'adoption d'un plan de délimitation postérieur au plan d'aménagement du territoire, la question demeure controversée.

D'après certains auteurs, la décision de délimitation n'aurait pas de valeur juridique aussi longtemps que le plan d'aménagement du territoire n'aurait pas été modifié moyennant le respect des formes légales. Cette opinion est toutefois infirmée par les articles 176 et 177 du C.W.A.T.U.P. qui autorisent la reconversion des terres sylvicoles en terres agricoles et vice versa, conformément aux dispositions de l'article 35bis du C.W.A.T.U.P.

La désignation des terres en zones agricoles en vertu du Code rural a pour effet de faire reculer la ligne des plantations dans les zones forestières adjacentes (article 35bis, § 5). La violation de cette interdiction est sanctionnée pénalement (article 20, 10°). Le collège échevinal ainsi que tout intéressé peuvent demander au tribunal l'enlèvement des arbres litigieux (article 36bis).

B. Les distances entre les plantations forestières

8. – Le Code forestier contient diverses dispositions réglementant les distances des plantations.

Les lisières des bois et forêts doivent respecter la distance consacrée par les usages et, à défaut, elles doivent respecter une distance de deux mètres de la ligne séparatrice pour les arbres à hautes tiges, et la distance de 50 cm pour les autres arbres et haies vives (article 110 du Code forestier).

La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature interdit de planter ou de replanter des résineux à moins de six mètres de tout cours d'eau (articles 56 et 57 de la loi en ce qui concerne la Région wallonne et article 40 en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale).

Droits fonciers, problèmes agrofonciers et protection des forêts : (statut du sol, rapports forêt-agriculture et pastoralisme) Le cas de la région wallonne en Belgique

PAR

ETIENNE ORBAN DE XIVRY

Professeur à l'Université de Louvain (Belgique)

On se propose, dans la présente contribution, d'examiner les rapports juridiques entre l'agriculture et la sylviculture, activités qui de tous temps ont entretenu des relations privilégiées (1).

Comme aussi bien l'agriculture que la sylviculture sont aujourd'hui largement des matières attribuées à la compétence des Régions (2), comme les rapports entre l'agriculture et la sylviculture sont absents en Région de Bruxelles-Capitale et comme la langue française n'est pas la ou une des langues officielles de la Région flamande, on limitera l'analyse au droit applicable en Région wallonne.

Les rapports de l'agriculture et de la sylviculture sont régis par différentes règles :

- par des règles contenues dans le Code rural,
- par des règles contenues dans le Code forestier,
- par des règles contenues dans la législation sur le bail à ferme,
- par des règles insérées dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

I. - Code Rural: Article 35bis, § 5

Cet article est libellé comme suit : « Dans les parties du territoire réservées à l'agriculture, il n'est pas permis de procéder à des plantations forestières

- (1) Quant au pastoralisme, il y a longtemps déjà que ce mode d'exploitation agricole n'est plus pratiqué. La présente contribution est largement inspirée de notre article intitulé « Le boisement des terres agricoles », Aménagement-Environnement, n° spécial : « l'agriculture », 1992, pp. 27 et s.
- (2) Sur la répartition des compétences, voir e.a. F. HAUMONT et L. BARNICH, «L'agriculture», in La Belgique fédérale (sous la direction de F. Delpérée), Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives, n° 8, Bruylant, 1994, pp. 256 à 263; N. De Sadeleer, «L'environnement, l'agriculture et le pénal», A.P.T., février-mars/1994, pp. 181 et s.

à moins de 6 mètres de la ligne séparative de deux héritages et sans avoir obtenu l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins. Celui-ci statue dans les 30 jours à dater de l'introduction de la demande. Faute pour le collège de s'être prononcé dans ledit délai, l'autorisation est tenue pour acquise. Tout refus d'autorisation est motivé et susceptible, dans le mois de la notification, d'un recours auprès de la Députation permanente. Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables également à la zone réservée aux plantations forestières le long de la zone réservée à l'agriculture ».

Ainsi que le soulignait R. Dervaux (3), « cet article a été adopté en premier lieu pour éviter que des dommages soient causés à des terres agricoles fertiles par l'établissement de plantations forestières (*Ann. parl.* Sénat 1961-1962, rapport n° 223 du 23 mai 1962) ».

Son fils, B. Dervaux, rappelle avec opportunité que cet article est d'ordre public (4). Cette disposition procède en deux temps :

- 1. il y a interdiction absolue d'effectuer des plantations forestières dans une zone agricole à moins de 6 mètres de la limite de propriété (5), même si, en fait, la parcelle voisine est déjà plantée;
- 2. il y a interdiction relative d'effectuer des plantations forestières dans une zone agricole à plus de 6 mètres de la limite de propriété : l'interdiction est ici relative car une autorisation peut être accordée par le collège des bourgmestre et échevins (6).

Au surplus, pour préserver la zone agricole dans son ensemble, la même interdiction absolue concerne les plantations forestières à effectuer dans une zone forestière à moins de 6 mètres de la zone agricole qu'elle longe.

Notion de plantation forestière

Que doit-on entendre par plantation forestière ? On entend par plantation forestière toute plantation (7) groupée d'arbres dont le produit essentiel consiste en la production de bois de chauffage, de bois d'industrie et de bois d'œuvre. C'est ainsi, à titre exemplatif, que les pépinières et vergers ne seront pas considérés comme des plantations forestières car dans le premier

- (3) « Les relations entre l'agriculture et la forêt », R.D.R., 1981, pp. 165 et s.
- (4) B. Derveaux, «La distance des plantations», U.G.A., 1991, p. 22, n° 15 et p. 101, n° 163.
- (5) La zone agricole et la zone forestière sont les zones qualifiées comme telles par un plan d'aménagement du territoire (plan de secteur, plan particulier d'aménagement) ou par un plan de délimitation des zones réservées à l'agriculture d'une part, à la sylviculture d'autre part.
- (6) Il est permis de s'interroger sur l'opportunité du critère retenu, à savoir la limite de propriété qui est, il faut en convenir, en dehors sans doute des zones remembrées, variable à l'infini!
 - (7) Ainsi, selon nous, que toute régénération naturelle.

cas, il s'agit de cultiver des arbres destinés à être replantés ailleurs et dans le second cas, il s'agit essentiellement de produire des fruits (8).

On s'est posé la question de savoir s'il fallait considérer les plantations de sapins de Noël comme des plantations forestières. Nombreuses sont, il est vrai, les plantations de sapins de Noël, mais nombreuses sont encore celles d'entre elles qui sont converties en de véritables plantations forestières. A notre estime, la plantation de sapins de Noël, laquelle obéit à des contraintes d'ordre économique et cultural différentes de celles qui pèsent sur la plantation forestière, se rapprochent davantage de l'horticulture et, à ce titre, ne doit pas être considérée comme plantation forestière (9).

Procédure d'autorisation

La procédure d'autorisation est, comparée à d'autres, réduite à sa plus simple expression. La demande, dont le contenu n'est pas déterminé, doit être adressée au collège des bourgmestre et échevins du lieu de la plantation, lequel statue dans les 30 jours à dater de l'introduction de la demande (10). Faute pour le collège de s'être prononcé endéans ledit délai, l'autorisation est censée être accordée. C'est donc le procédé du permis tacite qui est ici mis en œuvre.

Tout refus d'autorisation est susceptible dans le mois de sa notification d'un recours administratif auprès de la Députation permanente qui, quant à elle, n'est pas tenue de prendre sa décision endéans un délai autre que raisonnable.

Mesures de réparation

L'article 36bis du Code rural accorde au collège des bourgmestre et échevins du lieu, comme à toute personne intéressée (11), le droit de solliciter du

- (8) Il en est de même des plantations d'ornement, des plantations d'arbres isolés, des plantations d'alignement en bordure de prairies ou de cultures. La circonstance qu'un certain nombre de plantations de sapins de Noël soit, après quelques années, converties en de véritables plantations forestières n'y change rien.
- (9) Le Conseil d'Etat semble toutefois d'un avis contraire en faisant observer que : « Le régime d'autorisation prévu par l'article 4 du règlement précité l'est également par l'article 35bis, § 5, du Code rural » (C.E., n° 34.792, 24 avril 1990, MATHIEU), concernant un requérant qui estimait qu'un règlement communal soumettant à autorisation la plantation de sapins de Noel en dehors de la zone forestière était illégal.
- (10) C'est-à-dire la date à laquelle la lettre a été effectivement remise au siège de l'administration communale (C.E., 20 octobre 1966, Pas., 1967, IV, 69).
- (11) La notion de personne intéressée n'est pas définie. Il s'agit très certainement du propriétaire voisin, de l'exploitant voisin, mais aussi en tous cas, des organisations agricoles locales qui ont pour mission de défendre les intérêts des agriculteurs et de l'agriculture en général. On devrait également admettre l'intérêt de l'agriculteur exploitant des parcelles proches de la plantation (Civ. Arlon, 9 mai 1990, R.D.R., 190/3, pp. 211 et s., qui rappelle que « la proposition de loi initiale ne prévoyait comme demandeurs possibles que le voisin, le preneur qui a

tribunal l'ordre d'enlever des plantations effectuées ou maintenues en contravention de l'article 35bis, § 5, du Code rural.

Aux termes de l'article 90, 12°, du même Code, il y a infraction punissable d'une peine de police lorsque l'on procède à une plantation forestière sans respecter les dispositions de cet article 35bis, § 5. Le maintien de la plantation n'est pas constitutif d'infraction. Il s'ensuit que l'infraction est instantanée (12).

Au plan civil, puisque le maintien de la plantation est constitutif de faute, il est admissible d'en solliciter l'enlèvement, même après 30 ans, à condition toutefois que la plantation litigieuse ait été effectuée après l'entrée en vigueur de la loi.

II. - Code forestier

Parmi les dispositions du Code forestier adoptées par la loi du 19 décembre 1854 qui sont concernées par l'objet de la présente contribution, il faut relever certaines dispositions de police administrative (13) et des infractions pénales.

C'est ainsi que les défrichements dans les bois des Régions et les défrichements dans les bois des communes et des établissements publics ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'un décret pour les premiers, qu'en vertu d'un arrêté du Gouvernement wallon pour les seconds (articles 103 et 104 du Code forestier; voir aussi article 79 de l'arrêté royal d'exécution). Les défrichements exécutés dans d'autres bois comme, par exemple des bois appartenant à des particuliers, ne sont pas réglementés, du moins en vertu du Code forestier.

Les constructions à ériger dans ou à proximité des bois soumis au régime forestier (14) sont réglementées dans le but de prévenir des incendies forestiers et des déprédations forestières. Une autorisation du ministre ayant la matière de la forêt dans ses attributions est requise, plus spécialement pour les maisons, fermes ou bâtiments en dépendant envisagés à moins de 100 mètres de la lisière des bois, sauf si la construction projetée est destinée à faire partie d'une agglomération, et pour les maisons sur perches, loges,

évacué les lieux de la plantation à la suite d'un congé donné pour exploitation personnelle et le collège des bourgmestre et échevins ».

- (12) Cass., 2 septembre 1981, R.R.D., p. 70.
- (13) Nous n'évoquerons pas les droits d'usage tombés en désuétude que sont les droits de pâturage, de glandée et de panage, visés par la section III du titre IX du Code forestier. Pas davantage, il ne sera question de l'essartage réglementé par les articles 105 et 106 du Code forestier (voir aussi les articles 80 et 81 de l'arrêté royal d'exécution), lui aussi inusité.
- (14) Sont soumis au régime forestier, les bois appartenant aux Régions, aux communes et aux établissements publics (pour plus de détails, voir articles 1^{er} à 3 de la loi; voir aussi loi du 12 juillet 1952 autorisant le Roi à soumettre au régime forestier des bois et forêts, propriétés des provinces).

baraques ou hangars à moins de 250 mètres de ces bois, sauf dans les coupes en usance (articles 112 et 113 du Code forestier). Les constructions à ériger dans ou à proximité de bois non soumis au régime forestier ne sont pas réglementées par ces dispositions.

Enfin, est érigé en infraction le pur fait, punissable indépendamment de toute intention, de faire ou de laisser passer des animaux de trait, de charge ou de monture, dans les bois, hors des routes et chemins ordinaires, c'est-à-dire en dehors de tous chemins et de toutes routes, et sur routes ou chemins établis pour le service intérieur des forêts (15).

III. - Loi sur le bail à ferme

C'est un truisme de rappeler que de très nombreuses terres agricoles sont exploitées par des locataires et non par leurs propriétaires (16).

De notre point de vue, il convient d'examiner la loi sur le bail à ferme et de se demander :

- si l'agriculteur locataire peut et dans l'affirmative, à quelles conditions abattre des arbres ou procéder au boisement des terres agricoles qu'il a prises en location;
- 2. si le bailleur peut donner congé au preneur pour exploiter personnellement, par boisement, la terre qu'il a donnée en location, ou en l'absence de congé, procéder à un boisement total ou partiel des terres qu'il a données en location.

1. Abattage d'arbres ou boisement de la terre agricole par le preneur

La loi sur le bail à ferme concerne l'exploitation d'une terre en vue de la production de produits agricoles destinés à la vente, ce qui inclut l'horticulture, la culture en pépinières et la culture de plantes ornementales, mais non la sylviculture.

Plus précisément, en ce qui concerne la plantation d'arbres, l'article 28 de la loi prévoit que le preneur ne peut faire de nouvelle plantation d'arbres qu'avec le consentement écrit du bailleur. Les seules plantations d'arbres que le preneur puisse effectuer sans l'accord écrit du bailleur sont « celles qui sont nécessaires à la conservation du bien » (17) et, sauf en cas de congé valable, les plantations de remplacement d'arbres morts ou abattus et celles

⁽¹⁵⁾ Article 166 du Code forestier (voir aussi article 168 du Code forestier qui réprime non pas le simple passage mais le pâturage) (cass., 10 mai 1971, Pas., 1971, I, 826).

⁽¹⁶⁾ Pour plus de détails, voir e.a. V. Renier et P. Renier, «Le bail à ferme », Répertoire notarial, tome VIII – Les Baux, livre II, Larcier, 1992, plus spécialement $n^{\circ s}$ 39 à 41, 388 à 391 et 492 à 494.

⁽¹⁷⁾ Par exemple, les plantations brise-vent.

d'arbres fruitiers à basses tiges (18). En cas de désaccord, le juge de paix n'est pas autorisé à permettre au preneur d'effectuer un boisement (19).

La loi sur le bail à ferme, du point de vue du preneur, n'a donc nullement pris en considération la problématique du boisement des terres agricoles. Au surplus, elle n'autorise même pas le preneur à effectuer, sans l'accord du bailleur, la plantation d'espèces à croissance rapide à courte rotation.

Le preneur peut enlever les plantations qui porteraient atteinte au libre exercice de son droit d'exploiter moyennant, soit l'autorisation préalable écrite du bailleur, soit celle du juge de paix qui ne la délivrera que si l'enlèvement ne modifie pas la destination du bien loué et moyennant, le cas échéant, une indemnité égale au préjudice subi par le bailleur (article 24, alinéas 5 à 7 de la loi).

2. Boisement de la terre agricole par le bailleur

Au cours du bail, les seules plantations que le bailleur puisse effectuer sont celles qui remplacent les arbres fruitiers à hautes ou à basses tiges, les arbres forestiers sur les prairies (20) et celles qui sont nécessaires à la conservation du bien (21).

Par ailleurs, le bailleur n'a, en principe, pas la faculté de donner congé au preneur pour exploiter personnellement, par boisement, la terre qu'il a donnée en location. L'article 10 de la loi sur le bail à ferme prévoit en effet que : « Ne constitue pas une exploitation personnelle, la plantation sur le bien loué par les bénéficiaires de la reprise au cours des 9 ans qui suivent le départ du preneur, de conifères, d'essences feuillues ou de taillis, à moins qu'il ne s'agisse d'horticulture ou de plantations nécessaires à la conservation du bien ». Cette interdiction peut néanmoins être levée par le juge de paix après avis de l'ingénieur agronome de l'Etat (22).

- (18) L'article 56 de la loi répute inexistante toute convention selon laquelle le preneur, expressément ou tacitement, aurait renoncé en tout ou partie aux droits que lui confère cette disposition. (Voir aussi référence n° 22).
- (19) On observera aussi que le preneur a droit à une indemnité équivalente à la plus value apportée au bien par la plantation lorsque celle-ci a été autorisée par écrit par le bailleur ou lorsqu'elle a été effectuée régulièrement. Le bailleur a pareillement droit à une indemnité équivalente à la moins value du bien loué.
- (20) « Le preneur est libre de retourner les prairies (supra, n° 475) et les arbres ne peuvent plus être remplacés dès ce moment, qu'ils soient morts ou qu'ils aient été abattus, car ils sont susceptibles de gêner l'exploitation par leur ombrage et leurs racines » (V. Renier et P. Renier, op. cit., n° 492).
 - (21) Article 28, alinéa 1, de la loi sur le bail à ferme.
- (22) Un régime spécifique concernant les plantations de sapins de Noel a été instauré suite notamment aux hésitations de la jurisprudence sur le problème de savoir si la plantation de sapins de Noel relevait de la sylviculture ou de l'arboriculture (voir e.a. cass., 22 janvier 1982, Pas., I, 1982, 655). En principe, elle ne constitue pas un motif d'exploitation personnelle, sauf si le bénéficiaire de la reprise exploite déjà une exploitation horticole et que le juge de paix

La loi sur la bail à ferme, du point de vue du bailleur, n'a donc pas davantage que du point de vue du preneur, pris en considération la problématique du boisement des terres agricoles, même celle de la plantation d'espèces à croissance rapide à courte rotation.

IV. – CODE WALLON DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME

L'urbanisme et l'aménagement du territoire sont, en droit, construits à partir de plans et d'actes soumis à permis préalables.

1. - Plans d'aménagement

Une distinction est faite entre les zones agricoles et les zones forestières.

Les zones agricoles d'un plan de secteur « sont destinées à l'agriculture au sens général du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que les installations d'accueil, pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, et les entreprises para-agricoles. Les constructions destinées aux exploitations agricoles non liées au sol, soit à caractère industriel ou soit d'élevage intensif, ne peuvent être établies à moins de 300 mètres d'une zone d'habitat ou à moins de 100 mètres d'une zone d'extension d'habitat, sauf s'il s'agit d'une zone d'habitat à caractère rural. Les distances de 300 mètres et de 100 mètres ne s'appliquent cependant pas à l'extension d'exploitations existantes. La reconversion en zone forestière est admise conformément aux dispositions de l'article 37bis du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières » (article 176 du C.W.A.T.U.P.).

Les zones forestières d'un plan de secteur sont « les zones boisées ou à boiser destinées à l'exploitation. Elles peuvent comporter des constructions indispensables à l'exploitation et à la surveillance des bois ainsi que les refuges de chasse et de pêche, à la condition que ces derniers ne puissent être utilisés pour servir de résidence, même à titre temporaire. La reconversion en zone agricole est admise conformément aux dispositions de l'article 35bis du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières » (article 177 du C.W.A.T.U.P.).

Cette distinction n'est toutefois pas aussi radicale qu'il n'y paraît puisqu'on a vu que des plantations forestières pouvaient être effectuées dans une zone agricole d'une part (voir *supra*, p. 1), mais aussi parce que la

accorde dispense de cette interdiction après avis de l'ingénieur agronome de l'Etat. Par identité de motifs, on doit admettre que le preneur à ferme peut procéder à une plantation de sapins de Noél dans le cadre d'une exploitation horticole préexistante.

reconversion en zone forestière ou en zone agricole est admise conformément à une procédure de délimitation des zones agricoles et forestières moins lourde que celle de modification du plan de secteur (23).

Au surplus, l'affectation au plan de secteur ne correspond pas toujours à la situation de fait. On peut, par exemple, rencontrer en zone agricole des plantations forestières effectuées avant l'entrée en vigueur du plan de secteur : elles ne devront pas pour autant être enlevées, mais le jour où il sera question de les remplacer par des nouvelles, il faudra respecter l'affectation du plan de secteur. Comme on peut rencontrer en zone forestière des espaces réservés à l'agriculture : l'entrée en vigueur du plan de secteur n'a pas pour effet d'obliger le propriétaire ou l'exploitant à effectuer une plantation forestière et l'affectation de fait à l'agriculture pourra être maintenue pour peu qu'elle ne soit pas accompagnée d'investissements soumis à permis de bâtir qui devrait être refusé sur le vu du plan de secteur (24).

Enfin, à chaque zone d'affectation ne correspond pas toujours une fonction précise. Il est des zones multifonctionnelles, comme la zone d'habitat souvent convertie en milieu rural en zone d'habitat à caractère rural, qui est aussi destinée à accueillir des exploitations agricoles et forestières, pour autant qu'elles soient compatibles avec le voisinage immédiat (25).

Permis de bâtir au titre du boisement

En 1992, le C.W.A.T.U.P. a été modifié et impose un permis dit de bâtir pour tout boisement. mais il revient au Gouvernement wallon de déterminer – ce qu'il n'a pas encore fait – les types de boisement soumis à permis préalable.

- (23) Article 35bis du Code rural. Selon certains (M. HEYERICK, « Les relations entre l'agriculture et la forêt », R.D.R., 1981, p. 167), « la décision de délimitation n'aurait pas de valeur juridique aussi longtemps que le plan d'aménagement du territoire n'aurait pas été modifié conformément à la procédure de révision qui lui est applicable ». A notre avis, en ce qui concerne les projets de plans de secteur et les plans de secteur, cette opinion ne s'impose pas d'évidence, précisément en raison des articles 176 et 177 du C.W.A.T.U.P. Certes, nous avons soutenu que la légalité de ces dernières dispositions pouvait être mise en doute en ce que réglementaires, elles ne respectent pas la procédure de révision des plans telle que contenue dans les dispositions hiérarchiquement supérieures (B. Jadot, J.P. Hannequart et E. Orban de Xivry, Le droit de l'environnement, Droit actuel, De Boeck Université, 1988, E 262, n° 528). Il faut sans doute nuancer notre propos antérieur : la zone agricole, comme la zone forestière, ne sont que des divisions de la zone rurale, et le procédé retenu par les articles 176 et 177 pourrait n'être qu'une méthode d'interprétation du zonage, et non un procédé de révision du plan de secteur ou du projet de plan de secteur. Voir aussi C.E., n° 44.807, Van Goethem, 4 novembre 1993, qui admet la reconversion par le biais d'un plan particulier d'aménagement.
- (24) Sous réserve, bien entendu, de l'application de mécanismes dérogatoires comme ceux visés aux articles 185 à 188 du C.W.A.T.U.P.
- (25) Article 170 du C.W.A.T.U.P. Dans les zones d'habitat à caractère rural, les exploitations agricoles sont mises sur le même pied que les résidences et ne doivent donc pas être compatibles en règle avec le voisinage immédiat.

Ce texte appelle deux observations :

- L'examen des travaux préparatoires laisse apparaître un fossé entre les intentions parlementaires et le texte finalement adopté. En effet, la justification apportée à la seconde phrase de l'article 1^{er} du décret modificatif est la suivante : il s'agit de donner à l'Exécutif régional wallon le pouvoir de dispenser certains types de boisements de l'autorisation préalable pour des motifs sociaux, économiques ou de bon sens (26). Le vœu du Conseil était donc de soumettre tous les boisements à permis, tout en autorisant l'Exécutif à en dispenser certains, tandis que le texte adopté signifie que seuls, les boisements déterminés par l'Exécutif seront soumis à permis (27).
- Il est regrettable que le Conseil régional wallon n'ait pas profité de l'occasion pour modifier ne fût-ce que partiellement l'article 35bis, § 5, du Code rural, car le risque injustifié existe aujourd'hui potentiellement que la plantation forestière en zone agricole doive être deux fois autorisée, en vertu du Code rural d'une part, du C.W.A.T.U.P. d'autre part.

Dans l'attente de l'arrêté du Gouvernement wallon, il reste que certains boisements peuvent être soumis à permis dits de bâtir, non en vertu du C.W.A.T.U.P. lui-même, mais en vertu de règlements communaux d'urbanisme adoptés en vertu de l'article 57 du C.W.A.T.U.P. Le règlement communal d'urbanisme ne peut toutefois concerner que les arbres et arbustes situés aux abords des constructions et installations généralement quelconques, lesquelles incluent les clôtures arbustives, les arbres, arbustes situés aux abords des voiries et les arbres, arbustes situés dans les lieux de tourisme.

On aura toutefois remarqué qu'il n'est pas pour l'heure et en vertu du C.W.A.T.U.P. de règles particulières applicables aux boisements dans ses rapports avec l'agriculture.

Permis de bâtir au titre du déboisement ou de l'abattage d'arbres (28)

1. Déboisement (article 41, § 1, 2°, du C.W.A.T.U.P.)

Un permis dit de bâtir est requis pour tous les déboisements. La notion se différencie de celle d'abattage d'arbres isolés. Elle a aussi un sens particu-

⁽²⁶⁾ Doc. Cons. rég. wall., sess. 1992, n° 2, amendement proposé par l'Exécutif régional wallon. On retrouve ce même fossé dans le rapport (Doc. Cons. rég. wall., sess. 1992, n° 3 et 63 (sess. 1992) n° 2, p. 4, et dans la discussion générale, C.R.I., 12 (sess. 1992, p. 14).

⁽²⁷⁾ On observera aussi que le Ministre a déclaré que l'arrêté ne soumettra pas le boisement en zone forestière à l'obligation d'obtention d'une autorisation préalable (*Doc. Cons. rég. wall.*, sess. 1992, n° 3 et 63 (sess. 1992), n° 2, p. 4 et *C.R.I.*, 12 (sess. 1992, p. 14).

⁽²⁸⁾ Pour plus de détails, voir E. Orban de Xivry, «L'abattage d'arbres au regard de la loi sur l'urbanisme», Aménagement-Environnement, 1987, pp. 2 et s.

lier que lui confère l'esprit du C.W.A.T.U.P. : il n'y a en effet de déboisement soumis à permis que lorsqu'il y a disparition définitive de tout ou partie d'un bois.

Il faut que l'espace déboisé ne soit plus destiné à être reboisé par plantation ou par regénération naturelle. Il faut qu'il change de destination. L'abattage de tout ou partie d'un bois pour lui donner une destination agricole constitue un des boisements au sens de cette législation puisqu'entre autres, les plans de secteur distinguent les zones forestières et les zones agricoles (29).

Abattage d'arbres isolé à hautes tiges et abattage d'arbres (article 41, § 1, 3° du C.W.A.T.U.P.)

Cette hypothèse est limitée aux arbres isolés à hautes tiges plantés dans les espaces verts prévus par un plan d'aménagement approuvé ainsi qu'aux arbres qui croissent dans un bien ayant fait l'objet d'un permis de lotir.

Défrichage ou modification de la végétation de landes, de bruyères, de fagnes,... (article 41, § 1, 3°, du C.W.A.T.U.P.)

Les landes, les bruyères et les fagnes, au sens usuel, sont entièrement protégées et de même toute autre zone dont l'Exécutif jugerait la protection nécessaire (30). A notre connaissance, aucun arrêté de l'Exécutif n'a jusqu'à ce jour été adopté sur le vu de cette prescription (31).

Abattage d'arbres ou de haies remarquables ou modification de leur silhouette (article 41, § 1, 7° et 8° du C.W.A.T.U.P.)

On le conçoit aisément, le Gouvernement wallon a déterminé avec une relative précision les arbres et les haies remarquables. Certaines catégories d'entre eux trouvent plus particulièrement à s'appliquer dans les espaces réservés à l'agriculture. Ainsi en est-il des arbres remarquables en raison de leur valeur esthétique et/ou paysagère, « à savoir les arbres isolés à hautes tiges ou les arbustes d'au moins 30 ans dans les espaces ouverts et les arbres corniers ou de limite » (article 195/1, 1°, du C.W.A.T.U.P.).

Enfin, comme en matière de boisement, il faut souligner que d'autres déboisements ou abattages d'arbres peuvent être soumis à permis dits de bâtir, non en vertu du C.W.A.T.U.P. lui-même, mais en vertu de règlements

⁽²⁹⁾ Cass., 11 mai 1971, R.N.B., 1972, 472 et s. et avec référence in Pas., 1, 71, 831 et s. Dans le même sens, cass. (1ère ch.), 21 décembre 1973, R.N.B., 1975, 531.

⁽³⁰⁾ A l'exception de la mise en œuvre d'un plan de gestion d'une réserve naturelle domaniale.

⁽³¹⁾ Selon d'aucuns (e.a. J. Van den Berghe, obs. Sous Corr. Brugge, 16 mai 1988, T.M.R., 1992/2, pp. 121 et s.), un plan de secteur qui classe un espace en zone d'espaces verts est à cet égard suffisant.

communaux d'urbanisme (32) et qu'il n'est pas, pour l'heure et en vertu du C.W.A.T.U.P., de règles particulières applicables au déboisement ou à l'abattage d'arbres dans ses rapports avec l'agriculture.

EN GUISE DE CONCLUSION

Comme sans doute dans d'autres Régions ou Etats, les rapports entre l'agriculture et la sylviculture semblent aujourd'hui s'inverser. Si dans un premier temps, les autorités publiques étaient particulièrement sensibles à protéger le milieu forestier de l'agriculture, aujourd'hui, il s'agit plus de protéger le milieu agricole de la sylviculture... et peut-être même encore davantage de la ligniculture ou de la culture de bois.

Mais, sans doute, dans la mouvance européenne qui veut favoriser le boisement des terres agricoles (33), cette inversion ne provoquera guère de conflit aigu car il s'agit de réaffirmer la complémentarité des activités agricoles et sylvicoles.

⁽³²⁾ Voir supra, p. 9.

⁽³³⁾ Voir plus particulièrement règlement (CEE) n° 1765 (92) du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables sur le fondement duquel, en Belgique, a été adopté l'arrêté royal du 21 juin 1994 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (*Moniteur* du 6 août 1994) et le règlement (CEE) n° 2080/92 du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture sur le fondement duquel aucun arrêté n'a encore été adopté en Région wallonne.

La législation forestière : Aspects du droit brésilien

PAR

Paulo Affonso LEME MACHADO

Professeur à l'Université d'Etat Julio de Mesquita Filho – Rio Claro – Brésil

I. – Institutions nationales DE GESTION DES FORÊTS

A partir de la Constitution Fédérale de 1934 jusqu'à la Constitution Fédérale de 1988, le Brésil à plusieurs reprises a centralisé et décentralisé le pouvoir de faire des lois sur les forêts dans les mains de l'Union (« Uniao »). Maintenant, avec la Constitution Fédérale de 1988, le pouvoir de légiférer sur les forêts appartient à l'Union et aux Etats-membres (art. 24, VI), de façon concurrente. Mais, pour l'exécution des lois forestières, sont compétents, l'Union, les Etats et les Municipalités (art. 23, VII, CF).

Au plan national, est compétent pour la gestion des forêts l'IBAMA (Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouve-lables) et pour la politique forestière nationale, le Ministère de l'Environnement et de l'Amazonie Légale. L'IBAMA fut créé en 1989 (loi n° 7.735) et il est le résultat de la fusion de quatre organismes : l'Institut Brésilien de Développement Forestier, le Secrétariat Spécial de l'Environnement, l'Organisme Fédéral de la Pêche et l'Organisme chargé de la Gestion du Caoutchouc. Le Ministère de l'Environnement fut créé par la loi n° 8.490/1992 et a ajouté l'Amazonie Légale (loi n° 8.746/1993, à ses compétences.

Divers Etats-membres ont des organismes de gestion et de protection des forêts, qui travaillent différemment – du point de vue de l'efficacité – pour conserver les forêts.

II. – MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

Les aires de préservation permanente et les réserves légales forestières sont exemptées de «l'impôt territorial rural» (loi de politique agricole n° 8.171/91, art. 104). La loi n° 8.847 du 28 janvier 1994, sur l'impôt territorial rural a confirmé cette orientation et a ajouté d'autres exemptions —

pour les aires d'intérêt écologique et pour les aires reboisées avec des essences natives ou exotiques.

Il y a aussi des incitations fiscales pour des entreprises qui sont établies dans l'Amazonie à condition qu'il n'y ait pas de défrichement de la végétation primaire.

III. – LES INSTRUMENTS DE PROTECTION ET D'AMENAGEMENT

Il faut souligner deux grandes lignes de protection dans la législation forestière brésilienne : les forêts de protection et les réserves légales forestières.

Les forêts de protection – appelées « végétation de préservation permanente » – sont prévues dans les articles 2 et 3 du Code Forestier de 1965.

L'article 2 présente une caractéristique : ce type de forêt est créé « par le seul effet de cette loi ». Or, l'intervention de l'Administration n'est pas nécessaire en chaque endroit où doit se situer cette extension de plantation d'arbres ou d'autres formes de végétation. L'emplacement des forêts de protection de l'article 2 relève de la compétence liée de l'Administration. Ce type de forêt constitue une limitation générale du droit de propriété et ne donne aucun droit à l'indemnisation du propriétaire.

Les forêts de protection de l'article 3 du Code Forestier, contrairement aux forêts de l'article 2, doivent être créées par un acte administratif, c'està-dire par les Pouvoirs Publics. Dans ce cas, les propriétaires ont le droit de recevoir une indemnisation.

Les réserves légales forestières sont obligatoires en toutes propriétés rurales du Brésil. Le pourcentage est différent selon que les propriétés se trouvent au Nord ou en d'autres parties du pays. Au Nord, il y a obligation de garder 50 % boisé et dans les autres régions 20 % boisé en relation avec la surface de chaque propriété. Durant l'année 1989, le Brésil a fait plusieurs modifications législatives environnementales. Le système de la réserve légale forestière a été profondément altéré, parce que les normes antérieures se révèlent sans efficacité. Trois exigences nouvelles sont inscrites dans le code : interdiction de coupe rase, obligation d'inscription de la réserve au bureau d'enregistrement des hypothèques et interdiction d'altération de la destination de la réserve, dans le cas de transmission (quelqu'en soit le mode), ou de parcellement de la propriété. Les différentes Constitutions des Etat-membres ont imposé l'inscription à l'office des hypothèques dans un délai imparti.

Les deux systèmes – forêts de protection et réserve légale forestière – ont rencontré, après 1985, l'appui en justice de l'Action Civile Publique. Plusieurs actions ont été déclenchées pour obliger les propriétaires à instaurer

les systèmes de protection de l'environnement ou pour obliger à faire le reboisement. Cependant, la loi de Politique Agricole (1991) a donné un délai de trente ans pour le reboisement intégral des propriétés agricoles. Sans aucun doute, ce délai est nuisible pour l'environnement.

Le plan de gestion des forêts passe aussi par les autorisations de défrichement qui pourront être ordonnées par l'IBAMA ou par les organismes administratifs des Etats-membres. La nouvelle Constitution Fédérale de 1988 (art. 225, 1, III) donne seulement la possibilité d'altération ou de suppression des espaces territoriaux spécialement protégés (forêts de protection et les réserves légales forestières) par le biais d'une loi.

Des lois ou des décrets ont été adoptés pour protéger des espèces forestières en voie d'extinction ou menacées, par exemple, les « castanheiras » (châtaigniers) au Nord du pays.

La grande difficulté de mettre en œuvre une politique forestière protectrice de l'environnement est l'exportation des bois pour des pays d'autres continents, notamment l'Asie et l'Europe. La surveillance officielle sur les défrichements est peu appliquée du fait du nombre insuffisant de fonctionnaires et du fait de l'exploitation des aires boisées en dehors des espaces protégés qui n'est pas suffisamment réglementée.

La modification législative de 1989 a aussi créé un crime qui prévoit la peine de prison d'un an à trois ans pour les comportements de mise en danger de l'intégrité de la forêt (art. 15 de la loi n° 6.938/81 avec les modifications de la loi n° 7.804/89). D'un autre côté, l'utilisation d'une tronçonneuse ou la commercialisation de cette machine, sans autorisation préalable de l'IBAMA, est un crime puni par la peine de détention d'un mois à trois mois (art. 45 du Code Forestier – loi n° 4.771/65 avec les modifications de la loi n° 7.803/89).

IV. – Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts (statut du sol, rapports forêts, agriculture et pastoralisme)

L'expansion de l'élevage au centre-ouest du Brésil a fait reculer le pourcentage de réserve de terrains des « cerrados » de 50 % à 20 % pour chaque propriété agricole (loi n° 7.803/89). C'est-à-dire que les propriétaires pourront maintenant, défricher 30 % supplémentaires.

Pour parceller le sol dans la partie rurale, les propriétaires ont besoin de l'autorisation préalable de l'INCRA (« Instituto Nacional de Colonizacao e Reforma Agraria »). A proximité des grandes villes, il y a l'agrandissement des maisons secondaires, source de disparition des bois. Les normes juridiques ne sont pas suffisantes pour éviter ce type de dégradation de la nature.

V. – LES DROITS DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

La Constitution Fédérale de 1988 a donné l'émancipation aux Indiens. Maintenant, ils ont la pleine capacité juridique et peuvent, individuellement ou à travers leurs communautés, agir en justice (art. 232).

Les Indiens ont des « reservas indigenas », où ils ont le droit d'utiliser les ressources du sol, des fleuves et des lacs (art. 232, paragraphe deuxième). Il faut rappeler que les Indiens sont soumis aux mêmes règles juridiques que les autres citoyens. Il y a des cas de vente illégale des bois de réserves indigènes, même pour exporter. D'autre part, il est fréquent d'observer l'invasion des réserves par les « chercheurs d'or » (« garimpeiros »).

Conclusion

La Constitution Fédérale de 1988 a inclu la conservation de la diversité génétique et le développement durable dans les principes fondamentaux de l'article 225. La forêt de l'Amazonie brésilienne doit être utilisée sans compromettre la préservation de l'environnement. Cependant, la mise en pratique de cette politique exigera beaucoup d'investissements financiers et l'éducation environnementale de la population.

Rapport national du Cameroun

PAR

CELESTIN MODESTE BOMBA (1)

CHERCHEUR AU CENTRE D'ETUDES DE RECHERCHES ET DE DOCUMENTATION EN DROIT INTERNATIONAL ET DE L'ENVIRONNEMENT (CAMEROUN) CERDIE

La forêt Camerounaise est du point de vue de sa superficie (20 millions d'ha) et de sa richesse biologique l'une des plus importantes d'Afrique Equatoriale après celle du Zaïre notamment.

Le secteur forestier vient au 2^e rang des exportations camerounaises après le pétrole et procure, en plus des services écologiques et sociaux, du travail à plein temps à plus de 20.000 personnes. Cette contribution multidimensionnelle fait de la forêt au Cameroun la base du développement économique et social.

Cette forêt fait pourtant aujourd'hui l'objet d'une exploitation effrénée que la législation et l'administration forestières ont du mal à circonscrire.

Outre l'exploitation commerciale hautement sélective et en nette progression aujourd'hui à l'intérieur du pays, (notamment dans les régions du Sud et de l'Est) les incursions illégales affectent une superficie annuelle de l'ordre de 360.000 ha, provocant ainsi une diminution des espèces, de la diversité génétique du nombre et de l'étendue des différents écosystèmes. Face à l'ampleur d'une telle déforestation une nouvelle législation forestière a été adoptée en 1992 avec pour objectif d'inscrire l'activité forestière dans un plan de développement durable (2). Mais ses effets ne pourront se ressentir que dans les cinq ou dix prochaines années. En attendant le risque est grand, en l'absence d'un sursaut écologique national que cette situation ne compromette à terme la contribution de la forêt au développement durable du pays.

Ceci dit, le présent rapport s'articulera conformément à la thématique du colloque, sur les points ci-après.

⁽¹⁾ Pour une vue d'ensemble du problème, voir Bomba (C.M.), L'Afrique et son patrimoine forestier – Essais de problématique générale du droit forestier en Afrique de l'Ouest et du Centre, Thèse de Doctorat de 3° cycle, Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC) Yaoundé, 1992.

⁽²⁾ La loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 fixant le régime des forêts de la faune et de la pêche, complète la Politique Forestière adoptée en 1992.

- I. L'Administration Forestière
- II. Les Mesures Incitatives et Fiscales de Protection des Forêts
- III. Droits Fonciers Problèmes Agro-Fonciers et Protection des Forêts
- IV. Instruments d'Aménagement et de Protection des Forets
 - V. Droits des Populations Autochtones et les Forêts
- VI. Perspectives du Développement Forestier
- VII. Conclusion.

I. - L'ADMINISTRATION FORESTIÈRE

Après plusieurs années de flottement, caractérisées par l'absence d'un maître d'œuvre, l'Administration Forestière semble jouir, depuis la création de l'Office National de Développement des Forêts (ONADEF) en 1990 et du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) en 1992, d'une plus grande autonomie institutionnelle. A côté de ses principaux intervenants on retrouve cependant d'autres organes, dotés de compétences plus limitées, ayant un rôle consultatif ou d'appui au secteur forestier.

A. – Les organes de direction et de gestion

Il s'agit principalement du Ministère de l'Environnement et des Forêts et de l'Office National de Développement des Forêts.

1) Le Ministère de l'Environnement et des Forêts

Crée par un décret présidentiel du 29 décembre 1992 (3), le Ministère de l'Environnement et des forêts apparaît comme le maître d'œuvre de la politique forestière nationale. Il comprend à ce titre trois principales directions : la Direction de l'Environnement, la Direction des forêts et la Direction de la faune et des aires protégées.

La Direction de l'Environnement ayant théoriquement une compétence générale et multifonctionnelle, la programmation et la mise en œuvre de la politique forestière reviennent à titre principal à la Direction des forêts et à accessoirement à la Direction de la faune et des aires protégés.

a) La Direction des Forêts

Les missions dévolues à la Direction des forêts sont sensiblement les mêmes malgré son transfert du ministère de l'Agriculture au ministère de l'Environnement en 1992. Elle est chargée notamment de la conception et de la mise en œuvre de la Politique de classement, d'aménagement et de

⁽³⁾ Voir : Décret n° 92/265 du 29 décembre 1992 portant organisation du Ministère de l'Environnement et des forêts.

conservation des forêts; de l'exploitation et de la transformation du bois; des études socio économiques et techniques du secteur forestier et de la coopération forestière internationale et particulièrement de l'application du Programme d'Action Forestier Tropical (PAFT).

Sa structure, inchangée également, comporte au niveau central quatre services :

- la Sous-Direction des inventaires et aménagement forestiers;
- la Sous-Direction des exploitations et des industries forestières ;
- la Brigade de contrôle des exploitations et des industries forestières ; et
- la Cellule des études et de planification (4).

Au niveau local la direction des forêts est représentée par le service provincial des forêts et la section départementale des forêts, tous intégrés aux délégations provinciale et départementale de l'environnement qui assurent, du reste, la coordination de l'ensemble des activités du secteur. Les textes organiques, prévoient, par ailleurs, la création en cas de nécessité des postes forestiers au niveau des districts (5).

b) La Direction de la Faune et des Aires Protégées

Rattachée également au Ministère de l'Environnement lors de sa création en 1992, la Direction de la Faune et des Aires protégées est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique nationale de la faune ; de la création, du classement, de l'aménagement, de la conservation et de la mise en valeur des aires protégées.

Le rapprochement de la Direction des Forêts et de la Direction de la Faune et des aires protégées devrait sans doute contribuer au renforcement de l'efficacité mutuelle des deux services dès lors qu'il procède du souci de mettre en place une politique forestière nationale plus intégrée telle que définie en 1992 (6).

Disons pour ce qui est de la Direction des forêts que sa capacité technique est fortement réduite depuis la création de l'office national de développement des forêts et se limite aujourd'hui à la création, au classement, à la conservation et à l'exploitation des forêts.

2) L'Office national de Développement des Forêts (ONADEF)

C'est le principal partenaire institutionnel de la direction des Forêts sur le plan technique.

Né en 1990 de la fusion de l'Office national de régénération des Forêts (ONADEF) et du Centre national de développement des forêts (CENADE-

- (4) Voir: Ibid., art. 15.
- (5) Ibid., art. 46.
- (6) Politique forestière du Cameroun. Doc. de politique générale, p. 7.

FOR), l'Office Nationale de Développement des Forêts est un Etablissement Public Industriel et Commercial doté d'une autonomie financière et placé sous la tutelle du Ministère de l'environnement et des forêts (7). Il assure une triple fonction : technique, industrielle et commerciale. L'Office est chargé ainsi de l'aménagement des forêts domaniales, communales et individuelles, de la lutte contre la désertification, de la restauration des sols, de la protection des zones à écologie fragile, de la technologie du bois et de l'encadrement du secteur privé national de l'exploitation et de l'industrie du bois. Il peut à ce titre réaliser toutes opérations commerciales, financières, industrielles ou immobilières se rattachant à son objet (8).

Ses principales interventions restent cependant orientées à l'heure actuelle vers l'aménagement et la régénération des forêts domaniales.

B. - Les organes consultatifs

Ils interviennent lors des procédures de classement et d'attribution des forêts.

1) La commission départementale de classement des forêts

Elle est chargée : d'examiner et d'émettre un avis sur les réserves formulées par la population lors des opérations de classement ou de déclassement des forêts et d'évaluer les biens devant faire l'objet d'une expropriation.

Présidée par le préfet, cette commission comprend : un représentant des forêts, des domaines, de l'Environnement, de l'Elevage, de l'Agriculture, des Mines, un député, les maires des communes concernées et les autorités traditionnelles locales (9).

Sans sous-estimer leur rôle d'arbitrage, les commissions départementales n'ont jamais réussi à apaiser toutes les tensions sociales qu'occasionnent généralement les opérations de classement des forêts que les populations assimilent volontiers à une espèce de «spoliation» de leurs droits. Cette incompréhension s'explique sans doute par le fait que l'avis de la commission ne lie pas l'Administration des forêts mais lui permet tout au plus de modifier éventuellement l'emprise de la forêt à classer et à défaut de procéder soit au cantonnement soit à la purge des droits d'usage que les populations y exercent.

⁽⁷⁾ Voir : Décret n° 90-397 du 23 février 1990 portant création de l'office national de développement des forêts.

⁽⁸⁾ Ibid., art. 3.

⁽⁹⁾ Voir : Décret n° 94-436/PM du 23 août 1994 fixant les modalités d'application du régime des forêts art. 19 et 20 notamment.

2) La commission consultative Provinciale d'attribution des permis d'exploitation

Contrairement à l'impression que donnent les textes, le Ministère de l'Environnement et des Forêts n'est habilité dans les faits à accorder que des petits permis d'exploitation qui représentent près de 5 % de la superficie soumise à l'exploitation. Les décisions concernant les licences de coupe d'une superficie supérieure à 10.000 ha, d'où proviennent la presque totalité des bois exploités, reviennent en fait à une commission technique, instituée dans un premier temps au niveau national et depuis 1994 au niveau provincial uniquement, chargée également du transfert ou de l'abandon des permis d'exploitation du bois d'œuvre et des produits forestiers spéciaux tels que les plantes médicinales (10).

Présidée par le Gouverneur, la commission consultative comprend entre autres : un représentant des Forêts, de l'Environnement, des Finances, des Domaines, du Commerce et de l'Industrie, de la profession forestière et les maires des communes concernées (11).

Outre la décentralisation de la procédure consultative, il y a une évolution qualitative de la composition de la commission dont les travaux ont généralement une allure plus politique que technique (12). Il est tout aussi clair que l'Administration des forêts reste minoritaire au sein de cette commission qui est appelée à émettre un avis sur des sujets qui, au premier chef, relèvent de sa compétence.

C. – Les structures d'appui au secteur forestier

Elles sont chargées de la formation, de l'enseignement et de la recherche. Il s'agit entre autres, pour ce qui est de la formation, de :

- l'Ecole de Faune de Garoua et de l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts (ENEF) de Mbalmayo, qui forment respectivement les conservateurs des parcs nationaux et les techniciens des Eaux et Forêts.
- L'Université de Dchang, dont le Département de Foresterie forme les ingénieurs agronomes et les ingénieurs des Eaux et Forêts.

Au niveau de la recherche, on peut mentionner:

- Le Centre de recherches forestières de Nkolbission (Yaoundé) chargé de plusieurs programmes de recherche dont : la production du bois en forêt dense, l'expérimentation des systèmes agro-forestiers en zone de savane
- (10) Art. 35 et 58 respectivement du décret n° 83-169 du 12 avril 1983, fixant le régime des forêts et le décret n° 94 suscité.
 - (11) Voir : art. 58 du décret de 1994 suscité.
- (12) Sans doute à cause de la présence auparavant au sein de la commission de certains représentants non qualifiés, comme ceux de la Surêté Nationale.

ainsi que des techniques de gestion forestière et pastorale et surtout de l'élaboration d'une carte de la végétation nationale.

- Le Centre national des sols appelé à développer la cartographie nationale de la mise en valeur agro-sylvo pastorale; et
- L'Institut de Recherche Zoologique chargé notamment des essais d'amélioration des pâturages, de la lutte contre la désertification, des inventaires, des études d'arbres et arbustes légumineux dans les provinces du nord et de l'est.

Malgré la restructuration en cours, le secteur forestier reste particulièrement fragile.

Cette fragilité s'explique certes par la précarité de ses moyens d'intervention, aujourd'hui très limités, mais sans doute aussi par la place secondaire qu'occupe ce secteur dans l'ordre des priorités gouvernementales et qui explique sans doute sa marginalisation institutionnelle et sociale actuelle (13).

II. – Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts

Elles font partie des mesures d'accompagnement préconisées par la nouvelle politique forestière, bien que leur effet soit au demeurant limité du point de vue de la protection des forêts.

A. - Les mesures incitatives

La législation camerounaise est particulièrement pauvre en mesures incitatives, exception faite de la prime de sylviculture instituée en 1985.

Cette prime d'un montant de 200.000 F CFCA par hectare créé avait pour but d'encourager le développement de nouvelles plantations de cultures pérennes, cacao et café notamment, et d'essences forestières dans le cadre de la lutte contre la désertification (14). Cette expérience a cependant démontré que les paysans étaient plus enclins à soigner leurs produits de rente qu'à cultiver des arbres qui de toute évidence ne procurent pas un bénéfice immédiat du point de vue économique.

Il faudrait sans doute renouveler cette expérience de façon à susciter une plus large adhésion possible des populations aux politiques de conservation en cours. A cet égard, la loi de 1994 évoque la possibilité d'adopter des

⁽¹³⁾ Voir: SCHMITHUSEN (F.), Etude sur la législation et les institutions du secteur forestier au Cameroun, Rome, FAO, 1987, pp. 16 et s.

⁽¹⁴⁾ Voir : art. 2 du décret n° 85-1168 du 23 août 1985 instituant une prime à la création des plantations nouvelles de caféirs, cacaoyers et d'essences forestières.

mesures incitatives en vue d'encourager les reboisements, l'élevage des animaux sauvages, des algues et des animaux aquatiques (15).

B. - Les mesures fiscales

Le problème de la fiscalité forestière se pose à trois niveaux : celui de leur nomenclature, de leur répartition et de leur incidence sur la politique de protection des forêts.

1) La nomenclature des taxes forestières

La loi sur les forêts distingue :

- la redevance forestière annuelle assise sur la superficie;
- la taxe d'abattage fondée sur la valeur des espèces en fonction de leur volume, poids et longueur;
- la surtaxe progressive à l'exportation des produits non transformés ;
- la contribution à la réalisation des œuvres sociales et de l'inventaire forestier; et
- la participation aux travaux d'aménagement.

Le taux de la taxe sur la superficie est le suivant.

	taxe d'exportation (T.E)	20 F/ha
	taxe d'agrément (T.A)	15 F/ha
~	redevance territoriale (R.T)	10 F/ha
-	taxe de reforestation (T.R)	20 F/ha
-	taxe de transfert (T.T)	50 F/ha
-	contribution aux travaux de	
	développement forestier (CTDF)	28 F/ha
-	cautionnement (C)	40 F/ha
-	participation à la réalisation d'infr	astructures
	socio économiques (prise)	40 F/ha
-	PRISE	100 % FEICOM
-	TA	100 % ETAT
-	TT	100 % ETAT

- Consignation bancaire pour expatriés et à la Trésorerie pour les Nationaux
- Prix de vente 80 % ONADEF et 20 % ETAT
- Répercussion 80 % ONADEF et 20 % ETAT
- Produits des enchères et transactions 75 % Etat et 25 % agents forestiers (16).

⁽¹⁵⁾ Art. 19 de la loi sur les forêts de 1994.

⁽¹⁶⁾ Voir sur ce point Ebomo: Mbezele (1), La filière bois face à la crise économique au Cameroun : une esquisse de bilan, mémoire de fin d'études département des sciences économiques et gestion, ENS, Yaoundé, 1994, pp. 83 et s.

Ce mécanisme est très séduisant par les équilibres qu'il établit dans l'affectation des recettes forestières entre le budget général de l'Etat, le développement rural et le réinvestissement forestier. Ses effets restent cependant à prouver sur le terrain social d'abord, dans la mesure où on peut se demander si les parts affectées aux communes sont significatives et perçues comme un bénéfice par les populations (17) et ensuite sur celui de la gestion forestière proprement dite.

2) Incidence sur la protection des forêts

L'un des objectifs de la politique forestière actuelle est de stabiliser l'exploitation forestière en réduisant les superficies ouvertes à l'exploitation de manière à maximiser le rendement lequel est en moyenne d'un arbre par ha. Cet objectif peut être atteint par le biais de la taxe sur la superficie qui est anormalement basse aujourd'hui.

En effet, on observe une forte concentration de la taxation sur les produits exportés, dont le prix est relativement facile à recouvrer, aux dépens du coût d'accès à la ressource (20F/ha). Or une taxation importante de la superficie concédée revaloriserait le bois sur pied et inciterait les exploitants à accroître leur rendement à l'ha en cherchant notamment à promouvoir les essences dites secondaires ou peu connues. Limitée sur le plan de la gestion technique de la ressource, l'incidence de la fiscalité l'est aussi du point de vue du réinvestissement forestier.

La fiscalité forestière constitue davantage à l'heure actuelle une source de revenus pour l'Etat qu'un outil de rationalisation de la gestion forestière. Les fonds collectés ne sont pas toujours reversés à leurs destinataires ou à tout le moins régulièrement pour diverses raisons.

Outre l'insuffisance des mesures de contrôle dans les chantiers d'exploitation et les points de sortie du territoire national, le système de taxation en vigueur manque de souplesse et ne reflète par toujours la valeur réelle du bois telle que déterminée par les marchés internationaux.

Retenue par l'Etat et diminuée par les fraudes et autres défaillances du système fiscal, la rente forestière se dissout dans une gestion floue – qui renforce le sentiment que le bois est bradé – et ne paraît pas en mesure de financer le développement durable des forêts.

⁽¹⁷⁾ Voir : Gart Lan (S.), La Conservation des écosystèmes forestirs du Cameroun, UICN, Gland, 1989, pp. 40-41.

III. – Droits fonciers – Problèmes agro-fonciers et protection des forêts

Les interactions entre le régime foncier et le régime forestier sont suffisamment complexes pour qu'on puisse dans un exposé comme celui-ci les aborder de façon approfondie. On peut tout au plus présenter le régime foncier dans ses grandes lignes et bien entendu examiner son incidence sur la politique forestière.

A. – Le régime foncier et domanial des forêts

Il est issu de la réforme foncière et domaniale de 1974 (18), qui distingue entre autres : la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques, la propriété privée et le domaine national.

Principale innovation juridique de cette réforme, le domaine national représente la propriété coutumière et apparaît en même temps comme une modalité permettant d'en assurer la redistribution.

L'ordonnance de 1974 divise le domaine national en deux catégories : (1) les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante ; (2) et les terres libres de toute occupation effective (19).

C'est dans les terres de la première catégorie que les collectivités coutumières leurs membres ainsi que toute personne de nationalité camerounaise occupent et exploitent paisiblement. Quant aux dépendances de la 2^e catégorie, elles sont susceptibles d'être attribuées sous forme d'une concession provisoire et sous condition résolutoire de mise en valeur. Celle-ci est la condition du passage de la concession provisoire à la concession définitive emportant pleine propriété et par conséquent l'immatriculation du terrain (20).

Cette réforme a eu entre autres mérites de libérer les terres, qui auraient pu être « gelées » coutumièrement, pour en faire des instruments de production, agricole surtout, dans le cadre de la stratégie de développement national. Elle n'a cependant pas réussi à régler tous les problèmes que posent aujourd'hui le statut de la terre et en particulier le rôle que devrait jouer la coutume dans son processus de redistribution. En effet les droits fonciers

⁽¹⁸⁾ Voir en particulier l'ordonnace n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier – l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial – le décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

⁽¹⁹⁾ Cf: art. 15 de l'Ord. n° 74-1 ci-dessous visée.

⁽²⁰⁾ Pour une étude plus approfondie de la question cf. (1) TJOUEN (A.D), Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais, Economica, Paris, 1982 (2) La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone, FAO, Rome, 1987.

restent particulièrement vivaces et renaissent même sur des terrains immatriculés au point qu'on est tenté de dire que la sécurité juridique conférée par le titre foncier est dans bien des cas purement formelle. Cette irruption de la coutume dans le champs foncier normatif crée une instabilité permanente dans les systèmes de production en milieu rural et en particulier là où la terre, facteur principal de production, est de plus en plus rare.

B. – L'incidence du régime foncier sur les forêts

Au Cameroun, comme partout ailleurs en Afrique noire, les conditions juridiques d'appropriation et de gestion de la terre influent directement sur l'efficacité de la législation forestière. Cette influence apparaît à trois niveaux différents au moins : la propriété forestière privée, l'exigence juridique de mise en valeur et l'exploitation des pâturages.

1) L'ambiguïté de la propriété foncière et forestière

Si la législation foncière et domaniale admet la propriété privée de la terre, la législation forestière considère en revanche que la « forêt naturelle » est un patrimoine national qui ne saurait faire l'objet d'une quelconque appropriation privative (21).

Pour louable qu'elle soit, cette restriction légale s'avère totalement inopérante d'abord du point de vue juridique parce qu'on ne peut disposer de la terre sans la forêt et ensuite du point de vue géographique parce que en zone équatoriale l'intérêt du reboisement se trouve forcément limité par l'abondance de la forêt.

Comme par ailleurs la plantation des arbres sur un terrain implique son assujettissement au régime forestier les paysans préférent utiliser celui-ci à d'autres fins, convaincus que la forêt naturelle leur appartient de droit.

2) L'exigence de mise en valeur et le processus de déforestation

L'exigence de mise en valeur, qui signifie tout simplement que la terre appartient à celui qui l'exploite, a engendré de nombreux conflits fonciers en encourageant la course à la terre.

Car si l'exploitation donne droit à la propriété chaque paysan peut à loisir étendre son domaine cultivable et en affermir l'usage d'autant plus que les règles coutumières qui limitaient de telles pratiques n'existent plus. La mise en valeur apparaît dans ce contexte comme une modalité de contrôle de l'es-

⁽²¹⁾ Au terme de la loi les forêts privées sont celles plantées par les individus et les personnes morales sur les terrains régulièrement immatriculés . art. 39 de la loi de 1994 sur les forêts.

pace foncier par des méthodes culturales extensives qui cherchent non pas à accroître la rentabilité du sol mais la productivité du travail (22).

Certes le principe de cultiver la terre ou de la mettre en valeur ne confère pas automatiquement sa propriété mais donne une sorte de droit de préemption mieux un espoir de se la voir attribuer personnellement dans l'avenir. Et c'est cette espérance qui constitue à l'heure actuelle un extraordinaire facteur d'extension du domaine cultivé, donc du processus de déforestation (23).

Cette situation s'explique sans doute par l'antériorité du régime foncier par rapport à celui des forêts dont l'évolution semble avoir été le plus marquée par les préoccupations environnementales.

3) L'inadéquation entre le régime foncier et le système d'exploitation pastorale.

Favorisé par l'introduction des cultures d'exportation, le phénomène du rétrécissement de l'espace pastoral s'est accentué au cours des dernières années, avec l'immatriculation des terres, qui bien que limitée dans la partie sahélienne, rend impossible l'utilisation alternative de l'espace par les éleveurs et les agriculteurs.

En effet, dans la région sahélienne le système d'exploitation pastorale reste essentiellement basé sur des stratégies de mobilité, de dispersion et de déplacement des campements qui répondent elles-mêmes à des contraintes écologiques et sociales. Plus attachés à leur bétail qu'aux limites territoriales, les éleveurs cherchent avant tout à contrôler les points d'eau et à s'assurer du renouvellement des pâturages.

Or l'appropriation privative de l'espace, qui lie l'individu à un territoire géographiquement circonscrit, ne peut ni réguler l'accès aux puits, ni garantir le respect des droits sur les jachères. Elle n'apparaît donc pas vraiment indispensable.

Il est du reste difficile de gérer en ce moment les troupeaux en fonction de la capacité de charge du sol. Cette carence s'explique entre autres par le fait que :

- le pâturage étant gratuit l'investissement se résume à l'achat du troupeau;
- les limites du territoire dit pastoral ne sont pas légalement définies;
- (22) Cf: BUTTOUD (G), « Les enjeux forestiers des législations foncières en Afrique sèche », INRA-INGREF, Nancy, 1990, pp. 80 et s.
- (23) C'est le phénomène observé également en Côte-d'ivoire à ce sujet, voir : BERTRAND (A.); « La déforestation en zone de forêt en Côte-d'ivoire », in *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 202, 1982.

- la plupart des troupeaux qui parcourent le territoire national en saison sèche notamment viennent des pays limitrophes voisins (Tchad et Nigeria) (24).

IV. – LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION DES FORÊTS

Bien qu'étant des objectifs prioritaires de la politique forestière, l'aménagement et la protection des forêts n'ont guère bénéficié de l'attention qu'ils auraient du mériter. Si l'insuffisance des mesures de protection est à rechercher dans la rareté des moyens, le retard constaté dans l'aménagement des forêts s'explique quant à lui par la forte concentration des interventions de l'Administration sur l'exploitation du bois et sa transformation.

A. – L'Aménagement des forêts

L'aménagement repose essentiellement sur la division du domaine forestier, l'élaboration des principes de sa gestion et la conduite des opérations techniques sur le terrain.

1) Répartition des forêts et instruments juridiques de leur gestion

Pour des besoins d'aménagement le territoire forestier est divisé en plusieurs catégories auxquelles s'appliquent des instruments juridiques spécifiques.

a) Les catégories forestières

Le domaine forestier national est divisé en forêts permanentes et forêts non-permanentes.

Le domaine permanent est constitué des terres affectées définitivement à la forêt et à l'habitat de la faune. Rentrent dans cette catégorie les forêts domaniales et les forêts communales.

Le domaine non permanent est quant à lui constitué des terres susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. A ce titre il comprend : les forêts du domaine national, les forêts communautaires et les forêts privées.

L'aménagement est obligatoire dans les forêts permanentes et procède du souci de disposer d'un couvert forestier stable représentant la biodiversité nationale et composé de massifs forestiers dont la vocation et les modes de gestion sont définis par les plans d'aménagement.

(24) Voir: Le territoire forestier camerounais – les ressources, les intervenants – les politiques d'utilisation, IIED, Londres, 1987, pp. 39 et s.

Dans le domaine non-permanent le régime d'aménagement est particulièrement souple et prévoit :

- au niveau des forêts du domaine national une gestion conservatoire ou d'attente adaptée à l'évolution et aux besoins des populations riveraines ;
- au niveau des forêts communautaires et privées un plan simple de gestion s'inspirant des règles d'aménagement des forêts soumises.

b) Les instruments juridiques d'aménagement

Deux nouveaux concepts traduisent la politique d'aménagement en cours : les unités forestières d'aménagement (U.F.A) et les unités techniques opérationnelles (U.T.O).

L'exploitation forestière est soumise à une planification annuelle laquelle consiste à délimiter au début de chaque exercice budgétaire les superficies ouvertes à l'exploitation et à en déterminer le potentiel exploitable.

La possibilité annuelle de coupe de chaque unité forestière d'aménagement correspond à la superficie maximale exploitable annuellement et au volume maximal en produits forestiers susceptibles d'y être récoltés sans diminuer la capacité productive du massif concerné (25).

Tout contrat d'exploitation doit obéir à ces prescriptions et être assorti d'un plan d'aménagement déterminant le volume de bois à prélever par essence et les opérations sylvicoles de régénération ou d'amélioration indispensables au maintien de l'écosystème.

Les unités techniques opérationnelles sont quant à elles des réserves forestières dotées de plans d'aménagement spécifiques nécessitant une organisation renforcée capable d'en assurer une gestion souple et autonome. Sont classés comme unités techniques :

- les parcs nationaux
- les réserves de faune
- les réserves à but récréatif
- les jardins zoologiques (26).

La loi distingue trois catégories d'unités techniques :

- celles de première catégorie d'une superficie égale ou supérieure à 100.000 ha;
- celles de deuxième catégorie comprises entre 50.000 et 100.000 ha; et enfin.
- celles de troisième catégorie inférieures à 50.000 ha.
 - (25) Cf: Art. 43 et 47 du décret n° 94-436 portant application du régime forestier.
 - (26) Cf: art. 41 du décret n° 92/265 portant organisation du MINEF.

2) La conduite des opérations techniques

Sur le plan opérationnel l'effort d'aménagement a principalement été orienté vers : la constitution d'un domaine forestier permanent, la réalisation des inventaires, l'élaboration des plans de gestion et la régénération des forêts.

a) La constitution d'un domaine forestier permanent

L'un des objectifs constants de la politique forestière depuis l'indépendance est de parvenir à un taux de couverture forestière de 20 puis de 30 % du territoire national (27). Mais l'Etat ne s'est jamais donné les moyens de réaliser cet objectif en raison notamment de la stagnation des procédures de classement et de la régression des superficies antérieurement classées.

Sur les 4 millions classées actuellement, la plus grande partie date d'avant l'indépendance. Au cours du VI^e Plan quinquennal de développement (1986-1991) seuls 5.000 ha sur 6 millions de prévus ont été classés. De plus faute de protection, plusieurs réserves forestières classées antérieurement ont été envahies ou rongées par l'extension des villes et n'existent pratiquement plus (28).

De façon générale, la situation actuelle des forêts domaniales n'est guère satisfaisante. Les informations dont on dispose sur ces forêts ne sont ni précises ni abondantes, ce qui rend malaisé toute appréciation de la taille réelle du domaine forestier et de son statut. En raison de la confusion juridique qui y règnent, il y a des réserves dont les décrets de création n'ont jamais été publiés mais qui figurent sur des listes ; des réserves officialisées mais qui disparaissent des listes ou qui ne relèvent d'aucune autorité (29).

b) La réalisation des inventaires

La plupart des programmes d'aménagement n'ont pas abouti dans le passé faute d'inventaires préalables. C'est le cas notamment de la mission d'aménagement du sud-est dont le champ d'action a pratiquement été nul (30). D'où la relance du programme d'inventaire dès le début des années 80 par l'ex-CENADEFOR.

Toutefois à l'exception du 2^e stade de l'inventaire de la forêt dense humide, presque achevé aujourd'hui, la mise en œuvre de ce programme a

⁽²⁷⁾ Fixé à 20 % par la loi n° 81-13 du 27 novembre 1981 sur les forêts, la faune et la pêche, cet objectif a été récemment porté à 30 % par la loi de 1994 sur les forêts, cf. art. 22.

⁽²⁸⁾ Ainsi près de 49 % des réserves forestières de la province de l'Ouest ont déjà disparu, cf : Gartlan, op. cit., p. 14.

⁽²⁹⁾ Voir Ibid., p. 66.

⁽³⁰⁾ Cf: ESSAMA (F.), « Etat actuel des connaissances des ressources forestières et perspectives d'aménagement des forêts », in Séminaire national sur la gestion des ressources forestières au Cameroun, WRI, Wash., 1988.

été considérablement retardé par un manque de personnel et de fonds de contrepartie. Au total les données des inventaires réalisés portent sur des zones limitées qui ne sont pas représentatives de l'ensemble du pays et ne rendent pas toujours compte de la superficie affectée par la déforestation.

c) Elaboration des plans d'aménagement

L'obligation légale d'aménager les forêts n'a pas encore reçu une traduction concrète sur le terrain. En dehors de quelques réserves forestières, la plupart des plans d'aménagement sont en cours d'élaboration ou en projet. On peut à ce titre mentionner :

- « le projet de mise au point des méthodes et des stratégies pour l'aménagement durable de la forêt tropicale humide au Cameroun » cofinancé par l'OIBT, les Pays-Bas et le gouvernement camerounais;
- l'Aménagement pilote intégré (API) de Dimako, qui porte sur une superficie de 500.000 ha et couvre plus de 200 villages dans la province de l'Est.
- les projets So'o Lala (Centre), Sud-Bakundu (Sud Ouest) et de l'ODA à Mbalmayo (Centre).

d) Le reboisement

Il est principalement mené par l'Etat et à des degrés divers par les communes et les personnes privées.

La superficie boisée par l'Etat est de l'ordre de 1.000 ha par an. Il s'agit surtout des forêts artificielles, dont la valeur biologique est évidemment moins élevée.

Cette approche ne donne pas entièrement satisfaction en raison notamment de son coût économique élevé et de la préférence marquée pour les seules forêts domaniales, alors que l'essentiel de la production ligneuse actuelle provient des forêts du domaine national. Il y a peu d'espoir, bien que cela soit nécessaire, de voir l'ONADEF, qui est juridiquement chargé de la régénération des forêts, élargir ses interventions à ces forêts au regard du contexte économique actuel.

Quant aux communes leur participation aux programmes de reboisement à jusqu'à présent été très limitée. Aussi la loi oblige-t-elle les communes urbaines notamment à maintenir en ville un taux de boisement au moins égale à 800 m² d'espaces boisés pour 1.000 habitants (31).

Les reboisements privés enfin sont puisqu'inexistants notamment dans les régions du Sud, à l'exception des plantes médicinales, des arbres fruitiers et ornementaux, mais très développés et anciens dans l'Ouest et la partie septentrionale du pays.

B. – Les instruments de protection

L'arsenal répressif mis à part, la protection des forêts s'effectue dans le cadre des aires protégées et vise à maîtriser les facteurs de déboisement.

1) Les aires protégées

Le réseau d'aires protégées est particulièrement dense et pose des problèmes quant au maintien de son intégrité.

a) Statut et gestion des aires protégées

La loi sur les forêts distingue deux principales catégories d'aires protégées :

- les aires protégées pour la faune telles que les parcs nationaux, les réserves de faune, les zones d'intérêt cynégétiques, les « game ranches » publics, les jardins zoologiques, les sanctuaires de faune et les zones tampons.
- les réserves forestières telles que les réserves écologiques intégrales, les forêts de production, de protection, de récréation, d'enseignement et de recherche, les sanctuaires de flore, les jardins botaniques et les périmètres de reboisement (32).

La plupart de ses réserves n'ont pour l'instant qu'une existence légale. C'est le cas notamment des game ranches publics, des sanctuaires de flore et de faune, des réserves écologiques intégrales, des forêts de recherche et d'enseignement et des zones tampons.

Le réseau d'aires protégées existant est composé en substance de :

- 10 réserves de faune, dont la réserve de la biosphère du Dja, d'une superficie totale de 998.995 ha,
- 7 parcs nationaux soit 1.031.000 ha,
- 3 jardins zoologiques à Garoua, Limbé et Yaoundé dont la superficie est négligeable pour avoir un impact réel sur le territoire forestier,
- 27 zones cynégétiques situées toutes dans la partie septentrionale du pays et d'une superficie totale 1.772.210 ha,
- 82 réserves forestières à vocation non légale de production d'une superficie totale de 127.710 ha,
- 12 réserves forestières à vocation non légale de protection de 22.243 ha,
- 56 périmètres de reboisement de 44.003 ha.

Ceci dit, la superficie totale des réserves classées ou en cours de classement serait de 4.240.673 ha (33).

⁽³²⁾ *Ibid.*, art. 23.

⁽³³⁾ Cf: Mahamat (A), « Les attentes de la Direction de la faune et des parcs nationaux face à l'utilisation du territoire forestier », in Séminaire national sur la gestion des forêts, op. cit., pp. 71 et s.; et Garllan, op. cit., pp. 181 et s.

Les réserves à dominance faunique, notamment celles de la première catégorie, sont gérées par la direction de la faune et des aires protégées et les réserves forestières par la direction des forêts.

b) L'intégrité des aires protégées

Elle est menacée aujourd'hui par :

- les incursions fréquentes des populations environnantes et les braconnièrs en particulier qui approvisionnent le marché urbain de la viande;
- l'ouverture des pistes d'exploitation forestière et pétrolière ;
- les heurts fréquents entre les populations et les animaux des parcs qui causent des dommages importants aux cultures et au bétail domestique.

2) La maîtrise des facteurs de déboisement

Bien que ces facteurs soient nombreux, l'accent semble particulièrement avoir été mis sur deux d'entre eux à savoir : les défrichements et les feux de brousse.

a) Les défrichements

La première mesure est celle qui tend à les interdire dans les forêts classées, les périmètres de reboisement et les zones à écologie fragile.

Les défrichements ne peuvent exceptionnellement avoir lieu qu'après le déclassement de la forêt et s'ils ne sont pas de nature à :

- porter atteinte à la satisfaction des besoins des populations locales en produits forestiers;
- compromettre la survie des populations autochtones dont le mode de vie est lié à la forêt;
- nuire aux équilibres écologiques et aux exigences de la défense nationales (34).

L'interdiction s'étend aux forêts du domaine national, en particulier là ou la création ou le maintien d'un couvert forestier est reconnu nécessaire à la conservation des sols, à la protection des berges d'un cours d'eau, à la régulation du régime hydrique ou à la conservation de la diversité biologique. Les terrains reconnus comme tels sont mis soit « en défens » soit classés zone à écologie fragile (35).

La seconde série de mesures concerne les déclassements, enfermés dans des règles strictes. Ils ne peuvent survenir qu'après :

- le classement d'une forêt de même catégorie et d'une superficie équivalente appartenant à la même zone écologique;
 - (34) Art. 9 du décret nº 94-436 fixant les modalités d'application du régime des forêts.
 - (35) Art. 27 de la loi sur les forêts.

 la réalisation d'une étude d'impact préalable, prévue par ailleurs pour tout projet de développement susceptible d'avoir des répercussions sur le milieu forestier ou aquatique (36).

b) Les feux de brousse

La loi donne compétence aux préfets de fixer, à titre préventif, les dates et les conditions d'allumage des feux tardifs ou précoces. Les titulaires d'une autorisation de mise à feu sont tenus de rester sur les lieux d'incinération jusqu'à l'extinction totale du feu et de veiller à ce que celui-ci ne se propage au-delà du périmètre incinéré. Elle prévoit enfin la création des équipes de surveillance et des centres de lutte contre les incendies (37).

V. – Droits des populations autochtones et les forêts

Fondés essentiellement sur les usages et coutumes, les droits des populations autochtones sur les forêts ont subi plusieurs altérations dictées par le développement socio-économique et les impératifs de conservation. Le véritable problème de ces droits aujourd'hui est moins celui de leur reconnaissance que celui de leur traduction dans les faits.

A. – La reconnaissance légale des droits des populations sur les forêts

Elle s'effectue à quatre niveaux : celui de la propriété forestière, des droits d'usage, de l'exploitation forestière et de la protection des populations contre les animaux.

1) Les droits résultant de la propriété forestière et des usages coutumiers

a) La propriété forestière

Les particuliers exercent sur leurs forêts tous les droits résultant de la propriété sous réserve des restrictions prévues par les législations forestière foncière et domaniale. Ils peuvent ainsi les ouvrir à l'exploitation industrielle après en avoir informé l'Administration. En cas d'aliénation des produits naturels issus de ces forêts, les particuliers bénéficient d'un droit de préemption (38).

⁽³⁶⁾ Ibid., art. 16.

⁽³⁷⁾ Art. 6 du décret n° 94-436 précité.

⁽³⁸⁾ Art. 39 de la loi sur les forêts

b) Les droits d'usage coutumiers

Pour la satisfaction de leurs besoins domestiques les populations exploitent tous les produits issus des forêts, de la faune et de la pêche.

S'agissant des produits forestiers, elles ont le droit d'en récolter le volume correspondant à leurs besoins réels et d'en justifier l'utilisation lors des contrôles lorsque l'exercice de ces droits est reconnu incompatible avec les objectifs assignés à la forêt, les populations bénéficient d'une compensation (39).

La protection des ces usages s'étend également aux opérations de classement et de déclassement des forêts. En plus de l'obligation de tenir compte de l'environnement social de la forêt à classer, il est prévu autour de celle-ci une « zone tampon » indispensable à la sédentarisation des populations et de leurs activités. Quant au déclassement, il ne peut intervenir qu'après le dédommagement effectif des personnes ayant réalisé des investissements sur le terrain (40).

2) Les droits résultant de l'exploitation forestière

Ces droits consistent essentiellement à :

- la réalisation des œuvres sociales, telles que les routes, les écoles et les dispensaires, par les exploitants forestiers;
- l'affectation d'une partie des revenus provenant de la vente du bois en vue de leur développement économique et social.

3) La protection des personnes et des biens contre les animaux

Cette protection est assumée par l'Administration et les individus dans le cadre de la légitime défense. Les services de la faune et des aires protégées peuvent lorsque certains animaux protégés constituent un danger pour les personnes et leurs biens procéder à des battues administratives.

Les individus peuvent également, et sans crainte de poursuites pénales, abattre ou se livrer à la chasse des animaux protégés en vue de sauvegarder leur propre défense ainsi que celle du cheptel domestique et des cultures, à condition d'apporter la preuve de la légitime défense dans les 72 heures qui suivent (41).

Il y a lieu en tout cas de s'interroger sur l'efficacité de ce système de protection face aux nombreux problèmes de sécurité que posent aujourd'hui le surpeuplement des populations d'éléphants dans la partie septentrionale du pays et en particulier depuis la mort de quatre personnes et la destruction

⁽³⁹⁾ Ibid., art. 260.

⁽⁴⁰⁾ Art. 44 et 27 respectivement du décret et de la loi sur les forêts.

⁽⁴¹⁾ Art. 83 de la loi sur les forêts.

de près de 1.400 ha de cultures par un troupeau d'éléphants dans cette zone (42).

B. – La prise en compte effective des intérêts des populations dans la mise en œuvre des projets forestiers

En fait la politique forestière ne reflète pas toujours les intérêts légitimes et juridiquement protégés des populations.

La plupart des grands projets forestiers restent incompris des populations et émaillés d'incidents. Le classement des forêts, par exemple, donnent généralement lieu à « de véritables batailles rangées » entre l'Administration et les populations. Il en est de même de l'exploitation forestière où les actes illicites des sociétés multinationales passent généralement inaperçus lorsqu'ils ne sont pas couverts par l'Administration.

En sont particulièrement victimes, les populations « Pygmées », occupants et utilisateurs originaires de la forêt équatoriale, dont les droits de propriété ou d'usage sont à peine reconnus juridiquement en l'absence d'une preuve d'occupation effective.

Impuissantes face à la destruction accélérée de leur milieu naturel, ces populations ne participent pas, du fait de leur mobilité permanente, aux consultations, sur la mise en valeur des forêts et ne bénéficient point des effets induits de la présence des exploitants forestiers sur leur territoire.

Le silence observé par la législation en vigueur sur l'exercice des droits d'usage à l'intérieur des forêts concédées pourrait d'ailleurs aggraver cette évolution.

Du reste, la marginalisation de ces populations autochtones semble résulter de la faible appréciation de leurs connaissances en matière de techniques de gestion forestière et du refus surtout d'accepter leurs utilisations de la forêt comme fondements de leurs revendications juridiques.

VI. - Perspectives du développement forestier

Survenant après la conférence de Rio et conçue dans l'optique d'un développement durable, la loi du 20 janvier 1994 sur les forêts traduit le début d'une prise de conscience de la nécessité de gérer le territoire forestier et ses ressources de manière soutenue et durable. Les nouveaux concepts d'aménagement qu'elle développe constitue à notre avis les signes d'une évolution juridique notable.

(42) Cet incident à amené le gouvernement à organiser un colloque international sur la gestion des éléphants à Maroua du 20 au 24 février 1995.

Toutefois la mise en œuvre de cette loi, votée dans un contexte politique très passionnel (43), pourrait être compromise par les nombreux intérêts en jeu et sans doute aussi par le contexte socio-économique de l'heure.

Disons pour ce qui est des enjeux que cette loi est en cours de révision à la demande de la Banque Mondiale et des exploitants forestiers qui émettent des réserves entre autres sur :

- la possibilité de supprimer l'exportation des grumes d'ici l'an 2.000 et de parvenir à un taux de transformation de 70 % de la matière première conformément à l'objectif fixé par la loi (44);
- la création d'un office chargé de la commercialisation du bois à l'extérieur (45).

Remettre ces acquis en cause, sous le prétexte d'instaurer une économie de marché, reviendrait tout simplement à détourner la loi de son objectif initial proclamé. L'accélération du rythme des coupes, depuis la promulgation de la loi, par les exploitants forestiers en est un signe révélateur.

* *

En somme bien que la forêt soit l'un des principaux secteurs qui soutiennent le développement national, sa gestion quotidienne reste marquée par des préoccupations à court terme et à la limite égoïstes. Cette gestion à courte vue apparaît tant au niveau de l'exploitation de la forêt, de sa conservation que de son administration.

L'exploitation forestière de type minier, par exemple, a considérablement détruit la forêt en reduisant notamment son potentiel génétique, sans pour autant générer des revenues substantiels permettant d'entretenir la ressource. A l'heure actuelle la transformation du bois enregistre un net recul au profit de l'exportation des grumes en raison notamment de la vétusté et de la sous-utilisation de l'outil de production. Au même moment l'on constate que l'effort de renouvellement de la ressource n'a pas compensé les volumes prélevés faute de moyens et surtout de techniques sylvicoles adaptées. Longtemps réduite à sa plus simple expression institutionnelle, l'administration forestière a vécu cette évolution à la dérive avec une impuissance manifeste.

⁽⁴³⁾ Le dépôt in extremis du projet de loi à l'Assemblée Nationale soit deux jours avant la fin de la session parlementaire, suscita une forte mobilisation de l'opinion publique et des députés qui y voyaient notamment une nouvelle tentative du gouvernement de brader le patrimoine national du moment où certaines de ses dispositions tendaient à porter la superficie maximale des concessions forestières de 200.000 à 500.000 ha.

⁽⁴⁴⁾ Cf. art. 71(1).

⁽⁴⁵⁾ Ibid.

Notes bibliographiques

- Bomba (C.M.), « Le nouveau régime forestier du Cameroun », in A l'affut, n° 3, janmars 1995, pp. 4-5.
- DEYOJU (K.S), Etude des problèmes d'administration forestière dans six pays africains: Cameroun, Ghana, Kenya, Libéria, Nigéria et Tanzanie, FAO, Rome, 1978.
- Bekolo (M.F), Problèmes forestiers au Cameroun sous l'angle juridique, Mémoire d'ingénieurs des Eaux et Forêts, Centre Universitaire de Dschang, ENSA, 1989.
- Buttoud (G), Les produits forestiers dans l'économie africaine, PUF, Paris, 1989.
- BUTTOUD (G), Les enjeux forestiers des législations foncières en Afrique sèche, INRA-ENGREF Nancy, 1990.
- CHOLLET (A.P) et TAYLOR (C.J), Mise en valeur des forêts et développement des industries forestières au Cameroun : politique, législation et administration forestières, Rome, FAO, 1972.
- EBOMO (MI), La filière bois face à la crise économique : bilan et perspectives, Mémoire de fin d'étude, Département Sc. Eco, ENS, Yaoundé, 1994.
- GARTLAN (S), La conservation des écosystèmes forestiers du Cameroun, UICN, Gland 1989
- Investissements et opération des sociétés transnationales sur les terres des populations autochtones, Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/40, ECOSOC (ONU) 1994.
- Le territoire forestier camerounais : les ressources, les intervenants, les politiques d'utilisation, WRI, Wash., 1987.
- LE Roy (E), La réforme du Droit de la Terre dans certains pays d'Afrique francophone, FAO, Rome, 1987.
- Plan d'Action forestier Tropical (PAFT): Mission conjointe inter-agence de planification et de revue du secteur forestier au Cameroun (vol. I, II, et III), FAO, Rome, 1988.
- Politique forestière du Cameroun Document de politique générale, Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) Yaoundé, 1992.
- Rapports annuels d'activité : 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 de la Direction des Forêts MINEF Yaoundé.
- TJOUEN (A.D), Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais, Economica, Paris, 1982.
- Schmithusen (F), La législation forestière dans les principaux pays producteurs de bois de l'Afrique occidentale francophone : Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, FAO, Rome, 1978.
- Schmithusen (F), La législation forestière dans quelques pays africains, FAO, Rome, 1986.
- Schmithusen (F), La législation et les institutions du secteur forestier au Cameroun, FAO, Rome, 1987.
- Du Saussay (C), La législation forestière au Cap-vert, en Ethiopie, en Gambie, au Mali et en Mauritanie, au Niger, au Rwanda et au Sénégal, FAO, Rome, 1986.

- Séminaire National sur la gestion des ressources forestières au Cameroun (Yaoundé : 23-25 sept. 1988), WRI, Wash., 1988.
- II. Législation forestière : textes sélectionnés
- Loi n° 81-12 du 27 novembre 1981 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.
- Décret nº 83-169 du 12 avril 1983 fixant le régime des forêts.
- Décret n° 90-397 du 23 février 1990 portant création de l'Office national de développement des forêts (ONADEF).
- Loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.
- Décret n° 94-436-PM du 23 août 1994 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

Rapport national du Congo

PAR

DELPHINE EDITH ADOUKI

MAÎTRE-ASSISTANTE À LA FACULTÉ DE DROIT UNIVERSITÉ MARIEN NGOUABI (CONGO)

La situation géographique du Congo lui permet de disposer d'une nature caractérisée par la diversité de ses éléments. Le Congo apparaît essentiellement comme un pays de forêt et de savane. La forêt occupe à elle seule près de 65 pour cent du territoire.

Le patrimoine forestier national s'étend de manière discontinue sur trois massifs principaux : le Mayombe (1 200 000 ha), le Chaillu (3 300 000 ha) et la forêt du Nord Congo (27 000 000 ha).

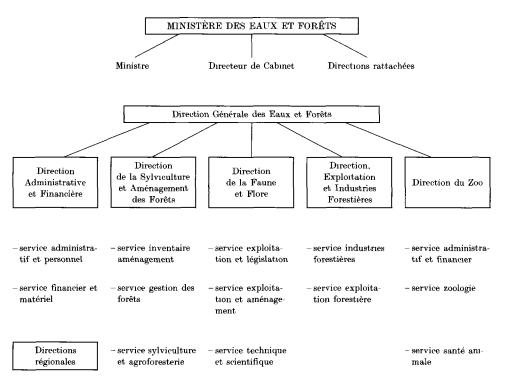
La forêt remplit de multiples fonctions. Elles sont écologique, économique, culturelle et sociale. La forêt participe, en effet, à la réglementation des climats, à la protection des sols, des sources et des réseaux hydrographiques ainsi qu'à la diversité biologique. Elle constitue un terrain de prédilection pour l'élevage, l'agriculture, la chasse et la pêche. Elle est source d'emplois et génère des devises. Enfin, elle est un terrain idéal pour les activités récréatives et touristiques.

Pendant plus de trois décennies, le bois a été la principale source de revenus du territoire du Moyen-Congo et du nouvel Etat congolais. Cette situation a perduré jusque dans les années 70, période où cette ressource a été supplantée par le pétrole. Durant toutes ces années, la pression a surtout été exercée sur les forêts du Sud du pays. Il en est résulté un amenuisement régulier du patrimoine forestier, une diminution certaine de la diversité biologique et une raréfaction de la faune sauvage. La logique d'exploitation des forêts congolaises a donc conduit à une véritable catastrophe écologique pour les forêts du sud. Seules les forêts du Nord du Congo, moins accessibles, ont été préservées. Aujourd'hui, la question de leur exploitation se pose. Cependant, elle se heurte à de nombreux problèmes. Ces difficultés contribuent, ce qui est paradoxal, à préserver dans une certaine mesure ce massif.

1. – Institutions nationales DE GESTION DES FORÊTS

Le Ministère des eaux et forêts est l'organe principal chargé de la gestion des forêts. Il bénéficie de la contribution non négligeable de divers projets. Enfin, les missions de reboisement et de boisement sont dévolues à des organes spécifiques.

TABLEAU 1
Organigramme de la direction générale des eaux et forêts



A. – Le Ministère des eaux et forêts : l'organe principal chargé de la gestion des forêts

Le Ministère des eaux et forêts (M.E.F.) joue un rôle essentiel dans la gestion des ressources forestières. Il agit par le biais de sa structure centrale et de ses services extérieurs installés dans les dix régions administratives.

L'organisation du M.E.F. repose sur une base prétorienne. En effet, le décret n° 85/728 du 17 mai 1985 portant attributions et organisation du Ministère de l'économie forestière constitue le seul texte officiel. Cependant, la structure actuelle du M.E.F. n'y correspond pas. Cet organigramme figure

dans un projet de décret qui ne constitue pas du droit positif. Parmi les services centraux du M.E.F. on distingue :

- la Direction de la sylviculture et aménagement des forêts;
- la Direction de la faune et flore;
- la Direction de l'exploitation et des industries forestières ;
- la Direction du zoo.

Le personnel du M.E.F. se compose au 19 juillet 1993 de 868 agents. On note la prédominance des administrateurs et l'insuffisance de préposés des eaux et forêts et assimilés. Ce déficit de personnel de terrain par rapport au nombre d'ingénieurs est préoccupant, quand on sait que ce sont ces agents qui doivent se déployer dans les divers espaces protégés. Ils ne sont actuellement que 27, alors qu'une gestion optimale des 2 millions d'hectares d'aires protégées congolaises nécessite au moins 500 écogardes et agents moyens. La formation est acceptable en général. Cependant, une mauvaise gestion du personnel a pour conséquence la sclérose des cadres, une pléthore dans les directions centrales et régionales, mais surtout la concentration du personnel à Brazzaville.

Le M.E.F. dispose d'un budget de fonctionnement modeste et on déplore la différence entre le budget prévisionnel et les crédits effectivement alloués. Enfin, on regrette l'insuffisance de moyens matériels, notamment de moyens roulants.

Les faiblesses du service forestier national et leur impact sur la protection et la conservation de cet écosystème essentiel ont permis à la coopération internationale de jouer un rôle de premier plan. Aujourd'hui, la conservation et la gestion de la forêt ne relèvent pas exclusivement du M.E.F. Des structures ad hoc, créées en tant que relais par des bailleurs de fonds étrangers, y participent. De caractère mixte, ces structures matérialisent divers projets. Elles doivent par la suite disparaître au profit d'organes purement congolais.

B. – Les projets conjoints : un relai indispensable

Les années 80 inaugurent le soutien actif de la communauté internationale au Gouvernement congolais en vue de l'aide à entreprendre des activités de conservation et de gestion des écosystèmes naturels. Cette aide s'est traduite notamment par la réalisation de divers projets de gestion et de conservation de la biodiversité. Il s'agit : du projet Mayombé, du PAFT, du projet ECOFAC et du projet GEF.

Le projet Mayombé

Le projet Mayombé démarre le 27 septembre 1985 avec la signature d'une convention entre le Congo et l'Unesco. Cet accord a pour objet la recherche,

la formation et la démonstration dans la région du Mayombe. Il s'inscrit dans le cadre du Programme « l'Homme et la Biosphère » (MAB) initié par l'Unesco.

Le projet, co-financé par le PNUD et l'Unesco, poursuit cinq objectifs. Il s'agit : d'assurer l'aménagement de la réserve ; de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les villages ; de réaliser un programme de formation destiné aux paysans et aux scientifiques ; de développer les connaissances sur le Mayombe et ; d'améliorer les systèmes de production.

Les objectifs retenus n'ont pas hélas, été atteints en particulier les activités de substitution pour les populations locales. Cependant, le projet a le mérite d'avoir mobilisé un certain nombre de techniciens congolais et d'avoir amélioré l'état des connaissances sur le Mayombe.

Le PAFT

Le Programme d'Action Forestier Tropical (PAFT) conçu et exécuté par la FAO en collaboration avec d'autres organisations internationales, constitue une réponse apportée à la destruction et à la dégradation des forêts tropicales. Le Congo présente une requête à la FAO le 30 octobre 1987 afin de bénéficier de l'application du PAFT. En 1989, le document d'orientation du PAFT-Congo est élaboré et le projet démarre le 11 septembre 1990.

Conformément aux orientations générales, le PAFT-Congo doit intervenir dans cinq domaines prioritaires : la foresterie dans l'utilisation des terres ; le développement des industries forestières ; le bois de feu et l'énergie ; la conservation des écosystèmes tropicaux ; les institutions.

La réalisation de ces objectifs suppose des études sectorielles. Treize études ont été entreprises à cet effet. Elles portent sur : l'inventaire de l'aménagement du domaine forestier ; la conservation des écosystèmes forestiers ; la conservation de la faune ; les plantations ligneuses et l'agrofesterie ; l'exploitation, les industries et les transports ; le commerce, le marché des produits forestiers ; la recherche ; les statistiques ; la formation ; la documentation ; la macro-économie ; les structures régionales et la production forestière et ; les institutions et la législation.

Ces études ont permis d'élaborer un bilan de la situation actuelle du secteur forestier et de retenir des stratégies figurant dans un plan d'action.

Le projet ECOFAC

Le projet de conservation des écosystèmes forestiers (ECOFAC) est un projet régional qui concerne sept pays, à savoir : la RCA, le Cameroun, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Zaïre, Sao Tomé et Principe et le Congo. Le projet intervient sur une base nationale. Il est financé par le Fonds européen du développement (FED). Au Congo, il s'occupe notamment de la conservation du Parc national d'Odzala et il assure aussi des activités de formation.

Le projet de gestion et construction des aires protégées (GEF)

Le projet GEF est d'un montant de 13,7 millions de dollars fournis par le fonds mondial pour l'environnement, l'USAID, le Corps de paix, la Fondation Hewletts Porthumph (MPLF) et le Gouvernement congolais. Cette enveloppe est destinée à établir un système cohérent de gestion des réserves et elle sera ventilée dans 5 réserves sélectionnées. Il s'agit notamment de l'aire de Nouabale-Ndoki, de l'aire de Conkouati, de l'aire de Dinomika, et de l'aire du lac Télé. Le projet vient de démarrer.

Le MEF et les organes institués par les divers projets gèrent la forêt congolaise. D'autres structures interviennent en matière de reboisement.

C. - Les institutions chargées du reboisement

La reconstitution des massifs forestiers s'impose dans certaines régions du Congo qui ont subi une pression intense. Celle-ci a contribué à remettre en cause certains équilibres essentiels. L'Administration des Eaux et Forêts a été de tout temps chargée de la réalisation de cette mission d'intérêt général (1). Aujourd'hui, ce sont le Service national de reboisement (S.N.R.) et l'Unité d'afforestation industrielle et commerciale (UAIC) qui réalisent des opérations de reboisement.

Le Service national de reboisement

Le SNR est animé par un comité de gestion. Ses ressources proviennent du Fonds de reboisement, des subventions de l'Etat, de dons et de legs. L'action du SNR est limitée par l'insuffisance des moyens financiers dont il dispose. A cela s'ajoute l'insuffisance des textes qui ne lui permettent pas de commercialiser les massifs plantés.

L'Unité d'afforestation industrielle et commerciale (UAIC)

L'UAIC est créée le 10 mai 1978 par l'ordonnance n° 017/78 afin de réaliser un programme accéléré d'afforestation sur 6.600 ha destiné à approvisionnement en bois une usine de pâte à papier. L'échec de ce projet a conduit à un changement d'objectif. Aujourd'hui, l'UAIC est devenu un organisme de droit privé qui entreprend d'importantes opérations de boisement en zone de savane. Ce succès est quelque peu altéré par des difficultés financières récentes.

⁽¹⁾ Ce sont succédés : le Service Forestier du Congo (S.F.C.), la Régie forestière, l'Office national des forêts (O.N.A.F.), l'Office congolais des forêts (O.C.F.) et, enfin, le Service national de reboisement. (S.N.R.).

2. – Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts

Jusqu'à une période récente, la fiscalité forestière est principalement tournée vers une logique économique. Il s'agit pour l'Etat de percevoir des taxes en contrepartie de l'exploitation du bois opérée par les divers acteurs. Cette logique est cependant tempérée par l'institution du Fonds d'aménagement et de reboisement des ressources naturelles qui permet d'affecter des fonds à des opérations d'aménagement ou de reboisement. Toutefois, le fonctionnement défectueux du FAR et la prédominance de l'impératif d'exploitation font que, pour l'heure, l'existence de mesures fiscales incitatives et protectrices demeure un idéal à atteindre.

A. - La taxation : un principe essentiel

Le Code forestier (2) affirme dans son article 31 le principe selon lequel l'exploitation du domaine forestier se fait moyennant redevance. Des pénalités sont encourues en cas de non paiement et des possibilités de recouvrement existent (3). Les principales taxes forestières sont la redevance sur les bois en grume ; la redevance d'entrée usine ; la taxe d'aménagement et ; la taxe de reboisement.

- La redevance sur les bois en grume porte sur les bois en grumes au moment de l'exportation. Elle est calculée en valeur F.O.B. et son taux varie en fonction de l'essence, de la qualité et de la localisation des zones d'abattage. La fourchette est de l'ordre de 2 pour cent à 8 pour cent. Cependant, depuis plusieurs années, il n'y a plus de référence à la valeur F.O.B., mais à la valeur plage de 1983, ce qui réduit les rentrées pour l'Etat. Cette taxe est perçue par le service des douanes.
- La redevance d'entrée usine est perçue sur tous les bois transformés en usine de première transformation. Elle est calculée sur la base de la valeur FAO et son taux change suivant les espèces : 3 pour cent pour la majorité des essences, 2 pour cent pour les essences de « promotion » et 7 pour cent sur l'Okoumé. Cette redevance est versée aux administrations des régions et les chèques sont établis au nom du trésorier payeur régional.
- Les taxes forestières sont la taxe d'aménagement et la taxe de reboisement (4). Leur taux s'élève à 3 pour cent de la valeur F.O.B.; cependant, on ne se réfère plus qu'à la valeur plage.
 - (2) Loi nº 004/74 du 4 janvier 1974 portant code forestier.
- (3) Loi n° 16/83 du 27 janvier 1983 portant modification à la loi n° 005/74 du 4 janvier 1974, article 1.
- (4) Loi n° 005/74 du 4 janvier 1974 fixant les redevances dues au titre de l'exploitation des ressources forestières, article 2.

La taxation apparaît comme un principe essentiel. Le défaut d'exécution de leurs obligations financières par des exploitants implique la mise en œuvre de mécanismes de sanctions. On doit, néanmoins, déplorer le non recouvrement de ces taxes. En effet, de nombreux exploitants n'effectuent aucun versement. Il existe donc une très grande différence entre les émissions et les recouvrements et, avec le temps, les arriérés s'accumulent. Les recouvrements sont de l'ordre de 40 pour cent des émissions. Cette situation a pour principale conséquence que le secteur des forêts coûte beaucoup plus à l'Etat qu'il ne lui rapporte (5).

Ainsi, la perception de taxes ne répond-elle pas principalement à la volonté d'organiser des mesures incitatives. Cette orientation est nuancée par la création du Fonds d'aménagement et de reboisement des ressources naturelles (FAR).

B. – Le FAR : un mécanisme de protection formel

Le Fonds d'aménagement et de reboisement des ressources naturelles, dont la création est prévue par la loi No. 004/73 (6) est organisé par le décret No. 76/398 du 23 octobre 1976 (7). Le FAR finance les travaux et les études visant à protéger, à aménager et à développer les ressources forestières, fauniques et les aquacoles. Il agit par le biais de deux guichets : le Fonds de reboisement et le Fonds d'aménagement.

Le Fonds de reboisement

Le fonds de reboisement est alimenté par la taxe forestière de reboisement, les subventions, les emprunts ou avances et les produits des activités du Service national de reboisement et il est géré par le SNR.

Le Fonds d'aménagement

Les ressources du Fonds d'aménagement sont constituées par la taxe forestière d'aménagement, les subventions, emprunts ou avances et le produit des activités du Service forestier. Le Fonds d'aménagement est géré par le Ministère des eaux et forêts. Il assure le financement des travaux d'aménagement forestier, piscicole, de gestion de la faune et les travaux d'aménagement initiés par les organes régionaux (8).

Ainsi le FAR apparaît-il comme une institution destinée à assumer, par le biais de ses deux guichets, une certaine conservation et amélioration de la forêt. Toutefois, les dysfonctionnements observés permettent d'affirmer

- (5) Rapport sur le contexte macro-économique du P.A.F.T.-Congo, rapport provisoire, 4 juillet 1991, R.P.C., P.A.F.T., MATAMONO Orlowski, p. 38-46.
 - (6) Article 30 de la loi nº 004/74 portant code forestier.
- (7) Décret n° 76/398 du 23 octobre 1976 fixant les modalités de gestion du Fonds d'aménagement des ressources naturelles.
 - (8) Loi n° 16/83 du 27 janvier 1983, article 18.

que cet objectif est loin d'être atteint. L'une des principales raisons de cet échec réside dans le non recouvrement des taxes forestières. Ce déficit a privé le FAR d'une part importante de ses ressources. A cela s'ajoute le caractère insignifiant des autres ressources. Bon an mal an, le FAO a reçu des crédits dérisoires et très souvent ses ressources ont été affectées aux dépenses de fonctionnement du Ministère des eaux et forêts (9).

La fiscalité forestière permet donc aujourd'hui de constater que d'une part, la logique économique l'emporte sur la protection et, d'autre part, que le FAR n'a pas servi au financement des opérations d'aménagement et de reboisement. Il apparaît, dans ces conditions que la protection de la forêt au moyen de la fiscalité reste un objectif à atteindre.

C. – Les mesures incitatives et fiscales de protection : un idéal à atteindre

On peut aujourd'hui affirmer la thèse selon laquelle il n'existe pas dans la législation congolaise de dispositions fiscales incitatives destinées à assurer la protection de la forêt congolaise. Une réforme de la fiscalité s'impose donc. Elle passe notamment par une révision de la logique actuelle et par une amélioration des statuts du FAR.

Les dispositions incitatives doivent en effet, conduire les exploitants à mieux protéger la forêt. La puissance publique doit en outre s'organiser afin de recouvrir effectivement ces ressources. Enfin, la réforme des statuts du FAR permettra de déterminer les conditions d'utilisation des fonds, la destination précise des ressources, ainsi que la séparation de la qualité d'ordonnateur et de comptable. Ce n'est qu'à ces conditions-là que la fiscalité pourra effectivement être au service de la protection des forêts.

3. - Les instruments d'aménagement et de protection

A. – Les instruments d'aménagement

Le code forestier prévoit des dispositions précises en matière d'aménagement. Celui-ci s'organise autour de circonscriptions de base qui facilitent les tâches de gestion, de conservation, de reconstitution et d'exploitation.

Le domaine forestier est divisé en trois secteurs. Il y a le secteur Nord, le secteur Sud et le secteur des plateaux (10). Ces secteurs se subdivisent en zones. Les zones se scindent en unités forestières d'aménagement (UFA) et les UFA peuvent éclater en unités forestières d'exploitation (UFA) (11).

- (9) Rapport sur le contexte macro-économique du P.A.F.T.-Congo, op. cit.
- (10) Article 65 du décret n° 84/910.
- (11) Article 68 du décret nº 84/910.

Le plan d'aménagement est établi par le MEF tous les cinq ans. Il concerne chaque UFA et porte sur la liste des essences, le volume maximal annuel de coupe et la durée de la période d'exploitation de l'UFA (12). A cet effet, il comporte obligatoirement (13) : l'évaluation des richesses ; les modalités d'exploitation de ces richesses ; les mesures et travaux de conservation et, l'aménagement du domaine forestier.

Le plan d'aménagement peut aussi concerner : les sites remarquables du tourisme cynégétique ; les possibilités d'établir des entreprises de pisciculture ; des parcs nationaux et des réserves naturelles.

La pratique permet de constater que les dispositions du code forestier en matière d'aménagement et de réalisation des inventaires ne sont pas respectées. La cartographie des formations végétales et la réalisation d'inventaires, qui sont des conditions préalables à l'aménagement, ne sont pas très souvent entrepris. Les plans d'aménagement effectués sont partiels, anciens et non respectés.

La cartographie des formations végétales et la réalisation d'inventaires : une condition préalable non réalisée

Une cartographie partielle et approximative

La cartographie des formations végétales contribue à la réalisation des opérations d'inventaires utilisées pour la préparation et l'utilisation des plans d'aménagement. Les cartes présentent une classification des formations végétales. Cependant, elles ne fournissent pas de grandes précisions sur la flore congolaise. Quelques cartes ont été réalisées depuis les années 70. Elles portent sur 6.481.783 ha (14) représentant quelques 20 pour cent du territoire national.

Cette cartographie partielle est en outre approximative (15). En effet, elle est basée sur des cartes anciennes de l'IGN de 1961, de 1966 et de 1967. Les échelles de référence varient 1/50.000 ou 1/200.000, elles sont en couleur ou en noir-blanc et certaines photos aériennes utilisées sont antérieures à 1958.

Des inventaires partiels et non respectés

Depuis les années 70, divers inventaires forestiers sont entrepris. Ils portent sur une superficie de quelques 5 225 000 ha, ce qui représente 25 % de la superficie totale des formations forestières (16). La majeure partie de ces

- (12) Article 29 de la loi n° 004/74 portant code forestier.
- (13) Article 27 de la loi nº 032/82.
- (14) Soit 2 059 ha dans le Sud et 4 422 000 ha dans le Nord.
- (15) Rapport du consultant en conservation des écosystèmes forestiers, op. cit., pp. 11, 14-15
- (16) P.A.F.T.: Rapport de synthèse volume II. Bilan diagnostic. Stratégies et plan d'action, op. cit., document annexe, pp. 15, 16 et 22.

inventaires sont effectués dans le secteur sud (66 pour cent), contre 28 pour cent dans le secteur nord. 60 pour cent de ces inventaires datent de plus de dix ans et ils portent sur une période au cours de laquelle des exploitations incontrôlées ont été faites. Ces inventaires sont réalisés à un taux de sondage faible et certains ne sont que des études de reconnaissance qui donnent des informations approximatives.

La cartographie des formations végétales et les inventaires sont des préalables à toute opération d'aménagement. Cependant, les limites que recèle chacun de ces instruments exercent un impact négatif sur les plans d'aménagement effectués.

Des plans d'aménagement partiels, approximatifs et non respectés

Des plans d'aménagement partiels

Le code forestier prévoit l'existence d'un plan d'aménagement pour chaque UFA. Cette exigence est loin d'être remplie. En effet, on constate qu'il n'existe pas suffisamment de plans d'aménagement.

Les plans d'aménagement élaborés couvrent 1 747 610 ha. Ces plans sont tous situés dans le secteur sud et ils datent de plus de 20 ans. Les plans d'aménagement doivent permettre de créer les conditions d'une meilleure régénération naturelle. Ils déterminent les conditions de conversion des forêts en futaie, la durée de rotation (17) et le temps de révolution (18). Ces plans partiels sont cependant approximatifs.

Des plans approximatifs

Les plans d'aménagement établis sont sommaires. Ils se contentent, très souvent, de réglementer la coupe du bois. Sont aussi sacrifiées les mesures de conservation et l'aménagement *stricto sensu*.

Des plans non respectés

On observe que, très souvent, les plans d'aménagement ne sont pas respectés. Les forestiers pratiquent des coupes en-dessous du diamètre autorisé et les brigades forestières n'assurent pas suffisamment de visites sur le terrain. Le massacre des jeunes arbres lors des travaux d'abattage ou à l'occasion du tracé des pistes de débardage est courant. Enfin, il n'existe pas de contrôle véritable des quantités produites. La tenue régulière des carnets de

⁽¹⁷⁾ La durée de rotation est ici entendue comme le temps qu'il faut aux arbres de la classe de dimension immédiatement en dessous de la classe d'exploitabilité pour atteindre le diamètre minimum prescrit pour chaque espèce. La durée de rotation varie entre 10 et 25 ans : P.A.F.T. Rapport de synthèse Vol II. Bilan. Diagnostic. Stratégies et plan d'action, op. cit., Annexe 6, p. 22.

⁽¹⁸⁾ Le temps de révolution est le temps nécessaire pour atteindre un diamètre exploitable. Il est de 75 ans. *Ibidem*.

chantier, des cartes de prospection et des cartes d'avancement des routes sont loin d'être une réalité.

L'examen des instruments d'aménagement permet d'aboutir à la conclusion selon laquelle l'aménagement de la forêt naturelle est beaucoup plus théorique que pratique au Congo.

L'aménagement des forêts : un objectif à atteindre

La pratique témoigne de l'inapplication des dispositions du code forestier relatives à l'aménagement. Les inventaires des ressources sont insuffisants et les quelques plans élaborés ne sont pas souvent respectés. Il en résulte notamment une méconnaissance de la ressource forestière, mais surtout de nombreux abus. Faute de plans d'aménagement, les ressources ligneuses sont exploitées anarchiquement et aucune mesure de conservation n'est adoptée par les exploitants. Dans ces conditions, on peut affirmer que l'aménagement de la forêt congolaise est un objectif qui est loin d'être atteint.

B. - Les instruments de protection

La protection des espaces : un bilan mitigé

La création du parc national de Nouabale-Nkoki vient augmenter la portion du territoire national affectée aux aires protégées. Quelques 1875 692 ha sont ainsi théoriquement préservés. La majorité des aires protégées a été créée pendant la colonisation. On note, cependant, ces dernières années un certain effort tendant à la création de nouveaux espaces protégés.

Il existe au Congo plusieurs catégories d'aires protégées. Il s'agit du parc national (19), de la réserve de la biosphère (20), du domaine de chasse (21) et de la réserve de faune (22) (voir le tableau No. 2). L'importance des superficies protégées théoriquement ne doit pas faire illusion car plusieurs facteurs concourent à limiter l'étendue de la protection réelle.

Ces aires ne sont pas bornées, délimitées ni aménagées (23). Elle sont de véritables passoires. Ce qui facilite les déplacements des braconniers et rend malaisée la tâche des écogardes. Le nombre d'écogardes déployés sur le ter-

- (19) Pare national d'Odzala, Pare national de Nouabale-Ndoki.
- (20) Réserve de la biosphère de Dimonika et Réserve de la biosphère d'Odzala.
- (21) Domaine de chasse de Nyanga sud, Domaine de Mboko, Domaine du Mont Mavoumbou.
- (22) Réserve de faune de Nyanga nord, Réserve de la Léfini, Réserve de Conkouati, Réserve du Mont Fouari, Réserve de la Tsoulou, Réserve de Lekoli Pandaka.
- (23) Cette situation sera sans doute améliorée avec les divers projets de conservation (G.E.F., ECOFAC, MAYOMBE...) qui prévoient des dispositions précises en matière d'aménagement.

rain est largement insuffisant, voire insignifiant. Les moyens matériels notamment des moyens roulants et des systèmes de communication.

Certaines activités sont autorisées dans les réserves et viennent parfois remettre en cause l'essence même de la protection (ex. : l'exploitation forestière à Dimonika ou l'exploitation pétrolière à Conkouati). Le laxisme des pouvoirs publics contribue aussi à faire de la protection du milieu un vain mot. La Réserve de faune de la Léfini, lieu où la chasse est interdite, est par excellence un centre d'approvisionnement en viande sauvage.

La réticence des populations à l'égard des réserves est souvent observée. Les réserves apparaissent comme des zones soustraites brutalement à l'emprise des populations établies dans l'aire protégée. Ces populations, auxquelles des activités économiques de substitution ne sont pas offertes, entendent continuer à exercer des prérogatives ancestrales. Elles considèrent ses réserves comme des institutions étrangères et elles continuent leurs activités traditionnelles au grand dam des pouvoirs publics. Enfin, les aires protégées ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à leur gestion optimale.

Prenant acte de cette situation, les pouvoirs publics ont recouru à diverses solutions. La plus récente fait appel à un soutien actif de la communauté internationale. Le projet GEF évoqué ci-dessus constitue en effet une réponse apportée au problème des aires protégées. Il permet de mobiliser des fonds afin d'assurer une gestion plus rationnelle des aires protégées.

La protection des espèces floristiques : une priorité

La loi n° 003/91 sur la protection de l'environnement retient le principe de la protection des espèces floristiques. Cette protection peut se faire suivant deux modalités : d'une part, en créant une aire protégée (24) ; d'autre part, en établissant une liste des espèces floristiques protégées (25).

Malgré ces dispositions, les pouvoirs publics n'ont pas procédé à l'adoption de mesures de protection de la flore. Il existe, par conséquent, un vide juridique. A ce propos, il faut préciser que le Ministère des eaux et forêts et sa direction de la faune et de la flore n'ont pas développé d'activités particulières à l'endroit de la flore.

Cette situation est préoccupante, car malgré la connaissance relative de la flore congolaise, on peut penser que certaines espèces sont menacées et

⁽²⁴⁾ Article 11 de la loi : « pour la conservation et la gestion rationnelle de la faune et de la flore, les ministres chargés respectivement de l'environnement et de l'économie forestière établissent des aires protégées selon les procédures en vigueur ».

⁽²⁵⁾ Article 18 : « pour la conservation de certaines espèces de faune et de flore d'intérêt particulier, les ministres chargés respectivement de l'environnement et de l'économie forestière, dressent et révisent les listes des espèces à protéger en raison de leur rareté ou des menaces de leur extinction ».

qu'elles nécessitent des mesures de protection particulière. La protection des espèces floristiques demeure par conséquent une priorité (26).

TABLEAU 2 Liste des aires protégées actuelles

Aires	Année de création	Superficie (en ha)	Autre statut (R.=réserve)
Parc National d'Odzala	1935/1940	126 600	R. de la biosphère R. naturelle intégrale
2. Réserve de faune de la léfini	1951	650 000	R. totale de faune R. naturelle de faune
3. Réserve de faune de la Lékoli-Pandaka	1955	68 200	R. totale de faune R. naturelle de faune
4. Réserve de faune du Mont Fouari	1958	15 600	R. totale de faune R. naturelle de faune
5. Réserve de faune de la Nyanga Nord	1958	7 700	R. totale de faune R. naturelle de faune
6. Réserve de faune de la Tsoulou	1963	30 000	R. totale de faune R. naturelle de faune
7. Réserve de faune de Conkouati	1980	300 000	R. totale de faune R. naturelle de faune
8. Domaine de chasse de M'Boko	1955	90 000	R. partielle de faune R. naturelle de chasse
9. Domaine de chasse du Mont Mavoumbou	1958	42 000	R. partielle de faune R. naturelle de chasse
10. Domaine de chasse de la Nyanga sud	1958	23 000	R. partielle de faune R. naturelle de chasse
11. Réserve de la bio- sphère de Dimonika (Mayombe)	1988	136 000	R. naturelle intégrale
12. Parc national de Nouabale-Nkoki	1993	1.00% 000	
TOTAL :	<u> </u>	1 875 692	<u> </u>

⁽²⁶⁾ Cet objectif doit être dinstingué de la protection de certains arbres assurée par le code forestier (article 12.1 de la loi n° 32/82) : sont protégés des espèces de valeur commerciale et des espèces pouvant apporter les fruits ou les noix servant de nourriture pour la faune sauvage. Il sagit du Limba, de l'Okoumé, du Sapolli, du Sipo, de l'accajou du Cossipo, du Tiama et de l'Ayouss, du Doussi, de l'Irobo et du Kokrocua. La protection ici assurée n'est pas destinée à maintenir la diversité écologique.

4. – Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts

A. – L'irréductible question foncière

La question foncière apparaît comme un défi majeur que devront relever les pouvoirs publics. La permanence de cette problématique est évidente et, de tout temps, elle a donné lieu à des solutions ambivalentes. Le colonisateur a longtemps hésité entre la reconnaissance et la non-reconnaissance des droits coutumiers, en même temps qu'il instituait le régime de la domanialité publique et de la propriété privée du sol.

La réforme socialiste vient remettre en cause cet édifice et elle affirme la propriété de l'Etat sur le sol et le sous-sol (27). Il ne peut exister de propriété que sur les mises en valeur. Ce principe constitutionnel conduit à l'adoption de la loi n° 52/83 portant code domanial et foncier. Cependant, les nouveaux principes consacrant l'appropriation publique sont demeurés lettre morte. Ils n'ont pas débouché sur une pratique conséquente. Bien au contraire, les pratiques antérieures ont prévalu. Ce sont des acteurs privés, propriétaires fonciers, qui ont procédé aux divers lotissements.

Au terme de cette évolution, la Conférence nationale de la Constitution du 15 mars 1992 marque un retour au régime antérieur. Le nouveau texte ne contient plus formellement de référence à la propriété de l'Etat sur le sol. Implicitement, c'est l'expérience socialiste, fort décevante, qui se trouve ainsi condamnée, la logique dans laquelle ce texte s'insère permet d'affirmer que les droits privés coutumiers se trouvent restaurés, dans la mesure où la propriété privée est formellement reconnue. La réforme foncière est en cours et l'abrogation de la loi n° 52/83 est inscrite à l'ordre du jour. Dans les faits, les lotissements privés se poursuivent et les propriétaires fonciers sont réétablis dans leurs droits.

B. - Le statut de la forêt

Le code forestier définit les forêts comme des « terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, d'industrie ou de service, les bois de chauffage ou à charbon, ou des produits accessoires tels que les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, le caoutchouc, la glue, les résines, les gommes, les bambous, les palmiers spontanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole » (28).

Cette diminution exclut du champ d'application du code forestier les terrains cultivés. Leur statut n'est pas précisé dans la législation actuelle et

⁽²⁷⁾ Article 31 de la Constitution du 24 juin 1973 et article 31 de la Constitution du 8 juillet 1979.

⁽²⁸⁾ Article 2 de la loi nº 32/82.

cette imprécision ne peut manquer de susciter certaines questions. Le code définit, cependant, le statut de la forêt, qui appartient au domaine privé de l'Etat (29).

C. – Le statut du sol et les activités économiques

Les activités économiques en milieu forestier sont entreprises par des acteurs publics ou privés. Les entreprises d'Etat, à la mode à la fin des années 70, ont réalisé des activités agricoles et pastorales tandis que les personnes privées, seules ou en coopératives sont intervenues dans les mêmes secteurs. Ces interventions se sont déroulées dans le cadre juridique marqué par l'affirmation de la propriété de l'Etat sur le sol et par la persistance des droits coutumiers traditionnels. Des populations se sont comportées en milieu rural et urbain comme si elles étaient les seules et véritables propriétaires du sol. Les pouvoirs publics ont témoigné sur ce point de leur impuissance. Cette réalité a conduit parfois à des excès. La forêt a été en effet écrémée dans les zones de forte concentration humaine, notamment aux abords des villes et sur les principaux axes de communication. Cette dégradation est surtout due aux pratiques culturales de nature itinérante. Car, malgré l'expérience peu concluante des ranches d'Etat, on peut affirmer que le Congo n'est pas de tradition pastorale. De manière générale, l'élevage est une activité peu développée.

D. – La réforme de la législation agro-foncière

Le projet de réforme de la législation foncière, tirant des leçons de l'expérience passée, comporte des éléments relatifs à l'agro-foncier. Le projet de réforme consiste en un ensemble hiérarchisé de textes coiffés par une loi cadre. Il s'agit d'une loi portant code domanial et foncier, d'une loi relative au régime agro-foncier et d'une loi sur le foncier urbain. Cet ensemble de textes reconnaît et garantit la propriété privée sur les sols et rétablit les droits fonciers coutumiers. Il prévoit la sécurisation des tenures par la délivrance de titres fonciers, ainsi que la mise en place d'organes participatifs de gestion du foncier à tous les niveaux d'élaboration et d'application de la législation (30).

Le principe de la domanialité publique se trouve affirmé. Le projet de loi agro-foncière contient des dispositions plus précises. Il reconnaît, d'une part, les droits coutumiers individuels et collectifs; d'autre part, il envisage le recensement, l'évaluation et la classification des terres à vocation pastorale en vue de leur affectation à des fins productives. La réflexion est donc

⁽²⁹⁾ Article 1 de la loi nº 32/82.

⁽³⁰⁾ J.M. Breton, Réforme de la législation agro-foncière au Congo, F.A.O., février 1994, 36 p.

en cours. Seul l'avenir permettra d'apprécier la justesse des choix qui seront opérés.

5. - Les droits des populations autochtones et les forêts

A. – La forêt : un élément de la personnalité du négro-africain

Le négro-africain vit dans une relation intime avec la nature environnante. Cette proximité demeure présente en zone de forêt. La forêt constitue en effet pour les populations une source d'attraction et de répulsion.

Elle est une source d'attraction car elle fournit à l'homme son alimentation, les matériaux nécessaires à son habitat, ses médicaments, son énergie et parfois son habillement. La forêt est aussi une source de répulsion, car elle est perçue comme le siège des mannes des ancêtres. Elle apparaît comme le domicile des génies. Qu'ils soient bienfaisants ou malfaisants, ceux-ci sont toujours respectés, honorés et craints. Ces croyances débouchent sur l'institution de « forêts sacrées » soustraites aux activités humaines et soumises à des rîtes particuliers officiés par des initiés. La forêt apparaît, par conséquent, comme une partie de la personnalité de ses habitants. Ce facteur est pris en compte notamment par le code forestier qui prévoit l'existence des droits d'usage, la participation des populations à la procédure de classement d'une forêt et la création de forêts de développement communautaire.

B. – Les droits d'usage ou la reconnaissance des droits des populations autochtones

La gestion du domaine forestier par l'Etat se déroule selon diverses modalités. Certains espaces sont soustraits à l'influence humaine et réglementés, tandis que d'autres sont laissés à leur libre jouissance.

Les droits d'usage sont des droits destinés à assurer « la satisfaction des besoins personnels individuels ou collectifs des usagers » (31). Conséquence de la logique qui a présidé à leur institution, les droits d'usage répondent à des conditions particulières. Ils sont réservés aux seuls nationaux (32) et ils s'exercent partout, quelque soit le lieu de résidence du prétendant. Les chantiers forestiers ne sont pas exclus de leur champ d'application et les forestiers ne peuvent s'y opposer ni prétendre à aucune indemnité ou compensation. La seule réserve faite par le code forestier réside dans le respect de la réglementation et de la coutume compatible avec la loi écrite.

⁽³¹⁾ Article 12 de la loi n° 32/82 du 7/7/1982.

⁽³²⁾ Ibidem.

L'étendue des droits d'usage varie selon la catégorie de la forêt concernée. Le code forestier prévoit deux grandes catégories de forêts : les forêts classées et les forêts protégées. Dans les forêts protégées, les droits d'usage sont libres. Tandis que dans les forêts classées, ils sont strictement réglementés, voire même interdits.

L'exercice des droits d'usage dans les forêts protégées : un principe

La forêt protégée est une forêt qui n'a pas été classée suivant une procédure particulière prévue par le code forestier (33). Dans ce type de forêt, l'exercice des droits d'usage est libre. Les contradictions des textes vont parfois même jusqu'à autoriser les prétendants à exploiter commercialement certains arbres et certains produits de la forêt (34). Toutefois, en cas de forte pression sur certaines espèces, le Ministère des eaux et forêts peut les réglementer ou les interdire.

L'exercice des droits d'usage dans les forêts classées : une exception

L'exercice des droits d'usage dans les forêts classées (35) constitue une exception. Selon les hypothèses, ils sont strictement réglementés ou interdits.

Des conditions restrictives

Dans les forêts classées, les droits d'usage consistent, sauf exception expresse, dans le ramassage du bois mort gisant, la récolte des fruits et des plantes alimentaires, médicinales ou à usage religieux (36). Ces droits s'exercent notamment dans les forêts de production, dans les forêts de protection et dans les réserves naturelles.

Une interdiction permanente

Dans certaines forêts classées et suivant certaines conditions, ces droits d'usage sont strictement interdits. Il s'agit des parcs nationaux, des périmètres de reboisement et des réserves naturelles intégrales (37).

C. - La participation des populations à la procédure de classement

Le code forestier prévoit une procédure de classement des forêts qui fait intervenir directement les populations (38). La population qui réside dans

- (33) Article 3 de la loi nº 32/82.
- (34) Ibidem.
- (35) Article 14 de la loi n° 32/82.
- (36) *Ibidem*.
- (37) Articles 19, 20 de la loi n° 004/74 et article 3 de la loi n° 32/82. Le Ministère des Eaux et Forêts peut cependant accorder des dérogations.
 - (38) Articles 4, 5, 10 et 11 de la loi n° 32/82.

un espace retenu par le Ministère des eaux et forêts, comme le site d'une forêt classée, est informée du projet de classement. La population réagit au projet dont les coordonnées exactes et les limites sont précisées. Ensuite, un délai de 30 jours s'écoule après le dépôt du projet de classement au chef-lieu de région. A l'issue de cette période, la commission de classement qui se compose notamment des représentants des villages, se réunit. La commission de classement se réunit dans la région où se trouve la forêt à classer. Elle examine, entre autres, les réclamations présentées par les populations. Des oppositions au projet peuvent émaner de prétendants ayant des droits autres que les droits d'usage à faire valoir. La commission de classement tente un règlement à l'amiable. En cas d'échec, le litige est porté devant le tribunal de grande instance.

Ainsi donc, tout au long de la procédure de classement, le code forestier prévoit-il la consultation et l'implication des populations concernées. Cette procédure constitue à n'en pas douter une illustration de la reconnaissance des droits des populations autochtones sur la forêt.

D. – La création de forêts de développement communautaire

Le principe de la création de forêts de développement communautaire est retenu par le code forestier (39). Ces forêts sont destinées à assurer la subsistance des populations qui y résident. Et, selon les besoins de celles-ci, l'Etat pourra entreprendre des programmes de développement économique, notamment de type sylvo-agricoles ou sylvo-pastoraux. Cette disposition du code forestier n'a pas, néanmoins, débouché, sur la création de forêts de développement communautaire.

E. – Conclusion: reconnaissance formelle des droits et exclusion des populations

En conclusion, l'on peut soutenir que la reconnaissance des droits des populations autochtones n'est que formelle. Elle n'a pas débouché sur une psychologie nouvelle de type consensuel dans laquelle la population exercerait des prérogatives vis-à-vis de la forêt et serait aussi soumise à des obligations. Ce consensus aurait dû déboucher sur une gestion plus rationnelle de la forêt. Bien au contraire, l'harmonie a été absente et la gestion de la forêt a été dans certains cas conflictuels.

ANNEXE

La législation forestière au Congo

- 1. Le Code de l'environnement
- Loi n° 003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement (articles 1, 11 à 20, 71)
 - 2. Le Code Forestier
 - a) L'exploitation forestière
 - Loi nº 004/74 du 4 janvier 1974 portant code forestier;
- Loi n° 32/82 du 7 juillet 1982 portant modification de la loi n° 004/74 du 4 janvier 1974 portant code forestier;
 - Décret n° 84/910 du 19 octobre 1984 portant application du code forestier.
 - b) Les redevances forestières
- Loi n° 005/74 du 4 janvier 1974 fixant les redevances dues au titre de l'exploitation des ressources forestières ;
- Loi n° 16/83 du 27 janvier 1983 portant modification à la loi n° 005/74 du 4 janvier 1974.
 - c) Le fonds d'aménagement des ressources naturelles
- Décret n° 76/398 du 23 octobre 1976 fixant les modalités de gestion du Fonds d'aménagement des ressources naturelles.
 - 3. Le reboisement
 - a) Le service national de reboisement
- Décret nº 89/042 du 21 janvier 1989 portant création, attributions et organisation du service national de reboisement.
 - b) L'Unité d'afforestation industrielle et commerciale (U.A.I.C.)
- Ordonnance n° 17/78 du 10 mai 1978 portant création de l'Unité d'afforestation industrielle du Congo ;
- Ordonnance n° 04/90 du 31 mars 1990 portant transformation de l'Unité d'afforestation industrielle du Congo en société anonyme.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Breton J.M., Réforme de la législation agro-foncière au Congo. F.A.O., février 1994, 36 p.
- HECKETSWEILLER P., Conservation des écosystèmes forestiers du Congo. I.U.C.N.-C.E.E., Congo, 1990.
- M.E.F. P.A.F.T., Rapport du Consultant en conservation des écosystèmes forestiers, Setzer O. et Dzaba-Boungou B., Ministère de la Coopération, Paris, R.P.C., Congo, décembre 1990, 149 p.

- M.E.F. P.A.F.T., Le contexte macro-économique du PAFT-Congo, Rapport provisoire, MATAMONA M., ORLOWSKI O., 4 juillet 1991, pp. 38-46.
- M.E.F. P.A.F.T., Rapport de synthèse, vol. II. Bilan Diagnostic. Stratégies et plan d'action. Annexes, C.T.F.T. Département du C.I.R.A.D., février 1992, 136 p + 67 p. annexes.

La législation forestière en République de Guinée

PAR

MOHAMED LANKAN TRAORE

Ingénieur des eaux et forêts Chef de la Division : économie et législation forestière

1. - Introduction

La législation forestière guinéenne a fait l'objet d'une refonte complète qui a abouti, en 1989, par l'adoption d'un nouveau code forestier et de son décret d'application (1). Basés sur les choix de politique forestière définis par le Gouvernement, ces textes sont inspirés par le souci de trouver une série d'équilibre entre les divers intérêts en présence, qu'ils ont essayé de mettre en balance de façon équitable. Ainsi ont-ils cherché à atteindre la juste mesure entre la souplesse et la contrainte, entre les droits et les devoirs, entre la conservation et l'exploitation, entre l'action publique et l'initiative privée, entre l'encadrement administratif et l'initiative populaire, etc

Cette recherche de l'équilibre s'est doublée du souci d'adaptation aux réalités de la Guinée, afin de tenir compte, tout à la fois, des données physiques, socio-économiques et juridico-institutionnelles du pays, ainsi que des potentialités et des contraintes du secteur forestier et des projections futures de la politique forestière.

Il est à préciser que la politique forestière ambitionne de réaliser un certain nombre d'objectifs prioritaires dont, notamment, le développement durable du patrimoine forestier, la participation active des populations rurales à la gestion des ressources forestières, l'extension et la valorisation de l'espace forestier.

Sur le plan formel, la nouvelle législation forestière se compose essentiellement de deux textes : (i) une ordonnance (portant code forestier) contenant les dispositions fondamentales qui ont valeur de normes supérieures et d'où doivent découler les prescriptions réglementaires ; et (ii) un décret d'appli-

⁽¹⁾ Cette refonte a été conduite avec l'appui technique de la FAO, voir « Législation forestière, Guinée, Rapport final », Rome, FAO (TCP/GUI/6652), 1989.

cation spécifiant les modalités concrètes de mise en œuvre des grands principes énoncés par le code.

Il va de soi que les deux textes sont complémentaires et liés : les règles applicables à la plupart des matières couvertes par l'un et par l'autre doivent être puisées en général aussi bien dans l'ordonnance que dans le décret, celui-ci précisant celle-là sur de nombreux points. Ainsi est assurée une relative flexibilité de la législation forestière, en ce sens que les amendements nécessaires peuvent être assez aisément apportés au décret selon une procédure simplifiée, mais sans que les principes de base consacrés par l'ordonnance puissent être remis en cause à tout moment. De la sorte, stabilité et adaptabilité vont de pair.

Dans ce cadre, afin de mieux adapter la législation forestière à l'évolution politique et socio-économique du pays, plusieurs textes ont été pris depuis 1989 ou sont en voie de l'être, soit pour compléter, soit pour modifier les deux textes de base.

La présente étude portera sur l'ensemble de ces textes destinés à assurer une gestion durable des ressources forestières dans la séquence suivante : la politique forestière ; les institutions nationales de gestion des forêts ; les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts ; les instruments d'aménagement et de protection ; les droits fonciers, problèmes agro-forestiers et protection des forêts ; les droits des populations autochtones et les forêts ; la recherche, la constatation et la répression des infractions à la législation forestière.

2. – La politique forestière

La planification forestière constitue une dimension importante du développement durable du secteur forestier. Aussi, l'ordonnance lui consacre-telle plusieurs dispositions, afin de marquer l'utilité qu'elle revêt au regard de la protection et de la valorisation du patrimoine forestier. A ce titre, il est spécifié que les forêts guinéennes sont un bien d'intérêt national, dont la conservation et le développement doivent être assurés au moyen d'une gestion rationnelle et équilibrée, à même de garantir la satisfaction des besoins socio-économiques des générations présentes et futures, ainsi que la préservation du milieu naturel.

Dans cette perspective, il est institué une politique forestière, dont la définition incombe au Gouvernement, sur proposition du ministre chargé des forêts. Cette politique est matérialisée par l'établissement d'un plan forestier national, que le Président de la République approuve par décret afin de lui conférer toute l'autorité voulue. Le plan, qui est révisable tous les dix ans, comporte une série d'indications destinées à organiser et à orienter les activités forestières et qui ont trait, notamment, à l'évaluation de l'état des res-

sources forestières et des besoins en produits forestiers, à la formation et au recrutement des agents forestiers, à la protection et à la mise en valeur des forêts, aux aménagements et traitements sylvicoles, etc.

Par ailleurs, afin de tenir compte de la diversité caractérisant les forêts guinéennes, est envisagée la possibilité d'établir des plans forestiers régionaux et préfectoraux au niveau des quatre régions naturelles et des trente trois préfectures du pays. Sous réserve qu'ils doivent refléter les spécificités des régions et des préfectures, les plans régionaux et préfectoraux sont soumis aux mêmes règles que celles concernant le plan national. Enfin, afin de veiller à la bonne exécution de ces instruments de la planification forestière, des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans forestiers, doivent être présentés annuellement au Président de la République.

De surcroît, en vue de promouvoir une meilleure prise de conscience de l'importance socio-économique du secteur forestier par tout un chacun (techniciens, exploitants, utilisateurs, citoyens), le ministre responsable des forêts est chargé, en collaboration avec ses collègues concernés, de définir des programmes d'enseignement et de recherche, de vulgarisation et de sensibilisation, de formation et de recyclage en matière forestière. Il lui appartient également de promouvoir une plus grande participation des populations rurales aux actions de protection et de développement des forêts guinéennes.

Concrètement, le pays dispose depuis 1990 d'une politique forestière et d'un plan d'action forestier national. Ces documents, adoptés par le décret n° 56 du 5 février 1990, sont le fruit d'un travail ayant impliqué les différents acteurs de développement (administrations, privés, ONG, associations, collectivités rurales, etc.) constitués en onze équipes thématiques sectorielles, à savoir : bois-énergie, bois d'œuvre, foresterie rurale en zone sèche, foresterie rurale en zone forestière et ex-forestière, mise en valeur de la mangrove, industries du bois et produits dérivés, environnement, législation forestière, moyens humains, macro-économie et programmation, recyclage et formation.

Les objectifs du plan forestier national sont présentés en six volets : (1) reconnaître le caractère patrimonial des ressources forestières ; (2) asseoir le domaine forestier permanent ; (3) garantir la fourniture durable du maximum de biens et services à tous les citoyens ; (4) développer l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits ; (5) associer la population toute entière au plan forestier national ; (6) mettre en œuvre les instruments indispensables de la politique forestière.

Pour atteindre ces objectifs, une stratégie générale sur vingt cinq ans a été définie à travers six champs d'action : (1) renforcer les institutions et mécanismes ; (2) agir sur les facteurs fondamentaux de l'évolution des ressources naturelles ; (3) mobiliser plus, produire mieux ; (4) augmenter les

ressources; (5) faire participer l'ensemble de la population; (6) préparer l'avenir. Ces grandes orientations ont été précisées pour une première tranche de mise en œuvre de six ans. Celle-ci constitue un cadre de référence qui permet de guider l'orientation des financements et le programme de travail.

Ce cadre de référence présente des priorités dans une série de sous-programmes articulés par champ d'action et par région géographique. Ainsi, il existe présentement quatre grands programmes : (1) le Schéma directeur d'aménagement de la mangrove (SDAM); (2) le Programme d'aménagement intégré du Massif du Fouta Djallon; (3) le Programme régional d'aménagement des bassins versants du Haut Niger et de la Haute Gambie; (4) le Programme de gestion des ressources forestières de la Guinée forestière. A l'intérieur de ces programmes, trente neuf opérations ont été exécutées ou sont en voie de l'être.

3. – Les institutions nationales de gestion des forêts

L'organisation des institutions forestières est une question d'ordre administratif qui relève essentiellement du pouvoir réglementaire. Aussi, n'estelle pas traitée de façon détaillée par le code forestier. S'agissant de la mise en œuvre de la politique forestière, de la structure et du fonctionnement de l'administration forestière, il est simplement fait renvoi aux textes pertinents les concernant. Toutefois, les principales attributions du service forestier sont rappelées en termes généraux, car il importe que les responsabilités de ce dernier aient une assise légale bien établie.

Il convient de souligner à cet égard que, en plus des compétences traditionnellement dévolues aux administrations forestières telles que la gestion des forêts, l'assistance technique ou la « police forestière », d'autres attributions ont été prévues, notamment : (i) la lutte contre les feux de brousse, étant donnée leur gravité particulière en Guinée; et (ii) la sauvegarde du patrimoine génétique forestier, tâche peu commune jusqu'à présent mais dont la nécessité est désormais reconnue.

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et des Forêts (MAEF) est le département en charge de la gestion des ressources forestières et ce à travers la Direction nationale des Forêts et de la Faune (DNFF) et l'Office guinéen du Bois (OGUIB). Le MAEF a pour mission de concevoir, d'élaborer, de promouvoir, de coordonner et de contrôler la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les domaines de son ressort.

A cet effet, il est particulièrement chargé, entre autres : (i) de mettre en œuvre dans son domaine de compétence la politique de désengagement de l'Etat en matière de production et de commercialisation en faveur du sec-

teur privé; (ii) de favoriser l'émergence de groupements de producteurs capables de prendre en charge les fonctions économiques liées au développement; (iii) de participer aux réflexions relatives aux méthodologies d'intervention, à la réglementation et à l'établissement des normes techniques dans les domaines de compétence du ministère; (iv) de lutter contre l'érosion et les feux de brousse et d'assurer la conservation des sols; (v) de protéger, d'aménager et de reconstituer les forêts; (vi) de protéger et d'exploiter rationnellement la faune.

La DNFF, quant à elle, a pour mission l'élaboration des éléments de la politique, la réglementation et les programmes d'action du département dans les domaines des forêts et de la faune et de suivre leur exécution. A ce titre, elle est particulièrement chargée : (i) d'assurer la coordination et le contrôle technique des services déconcentrés territoriaux et rattachés des forêts et de la faune ; (ii) de défendre et de restaurer les sols ; (iii) de conserver les eaux et les sols ; (iv) de lutter contre l'érosion et les feux de brousse ; (v) de protéger, d'aménager, de reconstituer les forêts, parcs et réserves et de contrôler leur exploitation ; (vi) de protéger la faune et contrôler son exploitation ; (vii) de promouvoir la création et l'entretien des espaces verts ; (viii) d'assurer l'expérimentation forestière.

Dans ces domaines, elle coordonne les actions d'aménagement des bassins versants de lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification. En outre, elle gère pour le compte de l'Etat le patrimoine naturel national et assume les missions de police en matière de forêt, de feux de brousse et de faune.

Sur le plan de l'organisation, la DNFF comprend six divisions de trois sections chacune : (i) planification et programme (Sections projets et programmes ; planification ; information et publication) ; (ii) aménagement des forêts (Sections inventaires et classement des forêts, aménagement des forêts et schémas directeurs forestiers ; sylviculture) ; (iii) reboisement et expérimentation forestière (Section études de base ; reboisement ; expérimentation forestière) ; (iv) faune et protection de la nature (Sections protection de la Nature ; chasse et aires protégées ; espaces verts et jardins botaniques) ; (v) foresterie rurale (Sections animation ; bois énergie, bois de service et produits accessoires ; défense et restructuration des sols, conservation des eaux et du sol) ; (vi) économie et législation forestière (Sections économie ; législation et production forestière).

La DNFF a sous sa tutelle des services rattachés et des services déconcentrés au niveau des préfectures et sous-préfectures.

De son côté, l'OGUIB a pour mission la collecte des éléments et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les domaines de la préservation, de la transformation industrielle, de la commercialisation et de l'utilisation du bois et dérivés. A ce titre, il est particulièrement chargé : (i) d'élaborer la réglementation dans ces domaines et de suivre son application au niveau des personnes physiques et morales; (ii) d'assurer la promotion, l'organisation et l'amélioration des activités de préservation, de commercialisation, d'utilisation du bois et ses dérivés, ainsi que le suivi et l'organisation des professionnels du bois.

Pour accomplir sa mission, l'OGUIB comprend : (i) trois Divisions techniques : appui technique avec trois Sections (assistance technique innovation ; technologie-normalisation ; recherche-formation appliquée) ; économie des produits avec deux Sections (planification-étude-programme ; réglementation-contrôle) ; finances et marketing avec trois Sections (marketing ; promotion ; finances) ; (ii) trois Services d'appui : secrétariat ; cellule administrative et financière ; information – documentation ; (iii) des services déconcentrés : bureaux préfectoraux ; unités de transformation du bois et dérivés.

4. - LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

Ce point sera abordé à travers les dispositions relatives au reboisement et au Fonds forestier national.

4.1. - Le reboisement

Le reboisement doit être stimulé par tous les moyens appropriés, car il est capital non seulement pour le maintien des équilibres écologiques du pays, mais encore pour la satisfaction des besoins croissants de la population en produits ligneux. A cet effet, le service forestier est chargé de mettre en place un réseau de pépinières à même d'assurer la reproduction des essences forestières nécessaires au reboisement.

Celui-ci bénéficie en outre d'un soutien financier particulier, par le biais notamment des ressources qui peuvent être allouées par le Fonds forestier national. Enfin, chacun des acteurs sociaux concernés est appelé à y contribuer, qu'il s'agisse des agents forestiers ou des autorités locales, des opérateurs privés ou des populations rurales. Dans ce cadre, un vaste programme de reboisement est entrepris à travers les projets de reboisement villageois et l'aménagement des bassins versants (plantations privées individuelles ou collectives, haies vives, reboisement des points d'eau et têtes de sources, etc.). Dans ces programmes, outre l'encadrement technique, le petit matériel, les intrants et, parfois, même les plants sont gratuitement fournis aux intéressés. En outre, les plantations privées sont exonérées de tous impôts et taxes pendant les dix premières années.

4.2. - Le Fonds forestier national

Afin d'accroître les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de la politique forestière, le législateur a institué un Fonds forestier national (FFN), conçu spécialement pour renforcer les capacités financières du service forestier. Il s'agit d'un fonds d'affectation spéciale dont les recettes sont destinées au financement d'activités sylvicoles : création et entretien de pépinières ; prêts et subventions aux collectivités décentralisées ; lutte contre les feux de brousse ; recherche et expérimentation forestière ; formation et vulgarisation forestière, etc.

Les ressources du FFN proviennent de toutes sortes de revenus générés par les activités forestières, qu'elles soient licites (produits de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat, des taxes et redevances forestières, des prestations de service par l'administration forestière, bénéfices nets des entreprises publiques de transformation du bois, crédits ou dotations alloués par l'Etat ou les institutions internationales de coopération, emprunts et subventions obtenus par l'Etat au profit du Fonds, etc.) ou qu'elles soient illicites (produits des amendes et transactions, des ventes d'objets ou de produits saisis ou confisqués).

5. – Les instruments d'aménagement et de protection

L'exploitation des forêts, la protection des forêts et la lutte contre les feux de brousse seront examinés dans ce chapitre.

5.1. - L'exploitation des forêts

Les règles applicables en la matière présentent des similitudes et des divergences selon que les forêts concernées sont classées ou ne le sont pas, selon aussi qu'elles font partie du domaine de l'Etat, ou de celui des collectivités ou qu'elles sont des forêts privées.

* Pour ce qui est des forêts de l'Etat, leur exploitation peut se faire soit en régie directe par l'administration forestière, soit en vertu d'un contrat ou d'un permis de gestion forestière. Dans le premier cas, ce sont les agents forestiers qui se chargent eux-mêmes de la coupe des arbres et de leur débardage. Dans le second, l'exploitation est confiée à des tiers, une personne privée pour le contrat et un établissement public pour le permis, moyennant des contrats ou des permis qui déterminent les obligations respectives, durée et modalités de l'exécution, sanctions en cas d'inexécution, etc.

En toute hypothèse, régie, contrat ou permis, l'exploitant doit se conformer aux prescriptions des plans d'aménagement forestier (PAF), dont l'institution par le législateur de 1989 constitue une innovation importante. Le PAF tend effectivement à rationaliser la gestion des forêts, en conciliant les intérêts de la production et ceux de la protection. Il contient à cette fin, pour chaque unité aménagée, le tracé du parcellaire, l'implantation des infrastructures, la localisation des zones de protection, le programme de

reboisement, les possibilités annuelles de coupe, etc. Le PAF est en outre sujet à révisions périodiques afin de l'adapter aux éventuelles conditions nouvelles de l'unité aménagée.

* Quant aux forêts des collectivités, leur exploitation peut être effectuée selon trois modalités : en plus de la voie contractuelle et de la gestion par le service forestier déjà évoquées à propos du domaine de l'Etat, il va de soi que la collectivité concernée peut s'en charger elle-même. Quelle que soit la forme d'exploitation choisie, celle-ci devra là aussi obéir aux prescriptions du PAF correspondant, que la collectivité est tenue de mettre au point, éventuellement avec le concours de l'administration forestière. Cette dernière doit d'ailleurs prêter son assistance aux collectivités qui la requièrent pour, notamment, l'exécution de travaux forestiers ou la fourniture de conseils techniques, comme elle doit exercer un contrôle sur les exploitations forestières des collectivités.

Le produit de ces exploitations revient aux collectivités concernées, leur procurant ainsi des ressources qu'elles peuvent réutiliser pour les besoins non seulement de leur développement en général, mais aussi de la mise en valeur de leur domaine forestier en particulier. Si les collectivités décident de confier l'exploitation de portions de leurs forêts à des tiers, elles passent avec eux des contrats de gestion forestière, à peu près dans les mêmes conditions que l'Administration forestière pour ce qui concerne les unités d'aménagement du domaine de l'Etat. De tels contrats doivent néanmoins être approuvés par le ministre chargé des forêts et être exécutés sous le contrôle du service forestier.

* L'exploitation des forêts sur terrains privés n'est soumise à aucun permis. Une simple déclaration est exigée indiquant notamment l'identité complète de l'exploitant, l'emplacement et la superficie de la plantation, la nature et la quantité des essences à exploiter et la durée prévue pour l'exploitation.

Toutefois, cette exploitation sur terrains privés est soumise à réglementation par le ministre chargé des forêts si elle porte sur une superficie de plus de cinquante hectares, si elle se situe sur une forte pente, si elle est proche de têtes de sources ou si elle est susceptible de compromettre dangereusement l'équilibre écologique.

* Outre ces dispositions se rapportant à chaque type de domaine forestier, il est des règles communes de gestion qui s'appliquent indifféremment à tout terrain forestier et qui concernent notamment les divers permis (de coupe, bordereau de route, fiche de dépôt) dont la délivrance est requise pour maîtriser l'exploitation et éviter les abattages excessifs ou clandestins. Le permis de coupe est en pratique celui qui permet, en amont de l'exploitation, d'exercer le contrôle le plus effectif des prélèvements sur la forêt.

Aussi est-il, sauf exceptions, exigé pour toute coupe d'arbre. Le transport et le stockage des produits ligneux sont également subordonnés à l'obtention des autorisations correspondantes, celles-ci pouvant éventuellement servir à renforcer le contrôle de l'exploitation, en aval de l'opération de coupe.

5.2. – Protection des forêts

Parallèlement à leur exploitation, la seconde dimension importante de la gestion des forêts est celle de leur protection à laquelle le législateur a été également attentif, en lui consacrant toute une série de dispositions.

- * La première d'entre elles pose d'emblée une obligation générale de sauvegarde des ressources forestières, consistant à les protéger contre toute forme de dégradation ou de destruction, qu'elle soit due à la surexploitation, au surpâturage, aux incendies et brûlis, ou aux défrichements abusifs, aux maladies et à l'introduction d'espèces inadaptées. Cette prescription de nature incitative est complétée par des dispositions plus spécifiques relatives à des actions concrètes de protection, dont la mise en œuvre incombe tantôt à l'administration forestière ou aux collectivités décentralisées, tantôt aux bénéficiaires de contrats de gestion forestière ou même à des simples particuliers.
- * C'est ainsi que le service forestier est habilité à prendre toutes mesures nécessaires pour la fixation des sols en pente afin de lutter contre l'érosion, pour la protection des terres et des ouvrages contre l'érosion, pour la protection des sources et des cours d'eau, etc. De surcroît, ces mesures de sauvegarde sont renforcées par certains interdits, comme le déplacement ou l'enlèvement des bornes servant à délimiter le domaine forestier, la dégradation des terrains domaniaux, l'enlèvement de souches ou d'arbres, le pâturage illicite, l'exercice de droits d'usage non autorisés, etc. En raison de leurs impacts préjudiciables sur les forêts, les défrichements sont subordonnés à l'obtention d'une autorisation préalable. Celle-ci est en principe refusée chaque fois que le défrichement envisagé est susceptible de nuire aux intérêts socio-économiques des populations affectées ou de compromettre l'équilibre écologique du milieu naturel. De plus, afin de minimiser la réduction des espèces forestières, tout défrichement doit être accompagné d'un reboisement.
- * Une autre forme de conservation consiste à assurer une protection renforcée d'espèces ou d'espaces qui, du fait de leur rareté ou de leur fragilité, méritent des soins plus attentifs. C'est le cas de toute une liste d'espèces forestières de valeur, dont la sauvegarde s'impose pour les raisons à la fois sylvicoles et génétiques, et dont l'exploitation est strictement limitée. C'est aussi le cas des parcs nationaux et des réserves naturelles, aires spécialement protégées, auxquelles cependant la législation forestière ne consacre qu'un seul article, tout en renvoyant, pour le détail de leur réglementation, aux textes spécifiques les concernant.

* Il est par ailleurs des dispositions protectrices ayant trait aux opérations de recherche et d'exploitation minières, ainsi qu'aux travaux d'infrastructures, comme la construction des routes, qui sont entrepris en forêt. En vue de limiter leurs impacts négatifs, leur réalisation est soumise à autorisation et, le cas échéant, à l'obtention d'un permis de coupe ou de défrichement. Ces prescriptions ne sont pas novatrices : elles viennent plutôt compléter celles déjà édictées par d'autres textes (code minier, code de l'environnement), en habilitant le service forestier à exercer sur ces opérations et travaux un contrôle supplémentaire.

5.3. – Lutte contre les feux de brousse

Celle-ci fait également l'objet de nombreuses dispositions, édictées essentiellement par la législation forestière, mais que l'on retrouve aussi dans d'autres textes (code de l'environnement, code de la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse, notamment). Tout d'abord, les feux sont complètement interdits pour la pratique de la chasse, leur usage n'étant nullement justifié en pareil cas. Ensuite, là où ils ne peuvent être totalement évités, ils sont réglementés de façon limitative. Ainsi en va-t-il des mises à feu à des fins agricoles, pastorales ou de débroussaillement, qui ne peuvent être pratiquées que si toutes les précautions nécessaires sont prises. En particulier, on ne peut y procéder que de jour, par temps calme et seulement à certaines périodes de l'année, et seulement après avoir délimité les surfaces à incendier et s'être assuré que la population avoisinante se tient prête à intervenir en cas de besoin pour éviter la propagation du feu.

6. – Les droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts

Selon la législation forestière guinéenne, le domaine forestier est constitué par les terrains forestiers qui, soit sont couverts d'une végétation non agricole, soit nécessitent des aménagements, en particulier des reboisements, aux fins de conservation du milieu naturel ou d'accroissement de la production forestière.

Ainsi conçu, le domaine forestier se subdivise en : (i) domaine forestier de l'Etat, constitué par les terrains forestiers appartenant à l'Etat et classés à son profit ; (ii) domaine forestier des collectivités décentralisées, constitué par les terrains forestiers leur appartenant et classés à leur nom ; (iii) domaine forestier des privés constitué par les terrains privés portant une couverture forestière ; et (iv) domaine forestier non classé, constitué par tous les terrains forestiers non encore classés. A côté des forêts de l'Etat, sont donc prévues les forêts des collectivités et des privés, et cela tant dans la

logique du processus actuel de décentralisation et de libéralisation des initiatives privées que dans l'optique de l'existence traditionnelle de forêts communautaires.

Toutefois, il y a lieu de préciser que la législation forestière ne se prononce pas sur le statut foncier des terrains forestiers, laissant cette question au code foncier et domanial.

Qu'elles soient entre les mains de l'Etat ou des collectivités, les forêts doivent en principe être classées, quoique de façon très progressive. La formalité du classement, pour être contraignante n'est pas moins essentielle, à double titre : d'une part, elle garantit une délimitation précise des forêts ; de l'autre, elle permet de distinguer, parmi les forêts classées, entre celles qui le sont au profit de l'Etat et celles qui le seront au nom des collectivités décentralisées (puis entre les forêts de ces dernières elles-mêmes). C'est pourquoi le classement fait l'objet d'une série de dispositions assez détaillées.

La procédure à suivre pour l'effectuer diffère en fonction de la nature du domaine concerné. Alors qu'un arrêté suffit pour classer un terrain dans le domaine forestier d'une collectivité, un décret est nécessaire pour procéder à un classement dans le domaine forestier de l'Etat (le décret étant censé assurer un plus grand respect de la mesure de classement pour des terrains qu'il importe de protéger plus que d'autres contre les empiétements).

Le décret et l'arrêté de classement doivent mentionner, en particulier, la superficie et les limites du terrain classé, ses affectations forestières principales ou exclusives, parcelles bénéficiant d'une protection spéciale, etc. D'autres dispositions traitent par ailleurs des diverses étapes de la procédure de classement, de la composition et du fonctionnement des commissions de classement, etc.

Pour formaliste qu'il soit, le classement n'est pas immuable. Des considérations d'intérêt général (construction de routes, exploitation de mines, etc.) peuvent conduire à le modifier, voire même à le supprimer. C'est pourquoi le législateur permet de recourir, en cas de nécessité, au déclassement ou à la révision de classement. Mais comme ces mesures se font généralement aux dépens des forêts, elles sont soumises à un formalisme aussi rigoureux que celui qui est prévu pour le classement, auquel s'ajoute une précaution supplémentaire : l'obligation d'évaluer l'impact écologique prévisible du déclassement ou de la révision.

Enfin, le législateur a institué un nouvel outil d'identification des forêts, le cadastre forestier, où devront être consignés les décrets et arrêtés de classement, de déclassement, de révision, ainsi que les contrats de gestion forestière. L'établissement de ce cadastre, dont les mentions sont complémentaires des opérations de signalisation matérielle devant être exécutées sur le terrain à la suite de tout classement, servira ainsi à connaître de manière plus précise l'étendue et la consistance du patrimoine forestier et, partant, à mieux maîtriser sa gestion.

7. – Les droits des populations autochtones et les forêts

Pratiqués hier comme aujourd'hui, les droits des populations autochtones, couramment appelés droits d'usage, sont reconnus sans ambiguïté par le code forestier, Mais leur exercice est conçu d'une manière équilibrée, qui tient compte aussi bien des besoins légitimes des usagers que de l'indispensable sauvegarde des forêts.

C'est ainsi que la jouissance de ces droits, tout en étant libre et gratuite, ne profite qu'aux populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier, et uniquement pour la couverture de leurs besoins domestiques et familiaux.

Les droits d'usage ne peuvent donc pas donner lieu à des transactions commerciales, pas plus qu'ils ne sont cessibles à des tiers. Les prérogatives des usagers sont elles-mêmes limitées : seul le bois mort peut être ramassé, la coupe n'étant permise que pour la satisfaction des besoins personnels ; le pâturage en forêt n'est par ailleurs possible que là où la loi l'autorise ; enfin, l'exercice des droits d'usage est beaucoup plus restreint, voire totalement exclu dans certains espaces spécialement protégés, tels les parcs nationaux, les réserves naturelles ou les périmètres de reboisement.

Par ailleurs, une partie des recettes issues de l'exploitation forestière du domaine forestier non classé (40 %) est versée au compte du budget des collectivités environnantes.

Enfin, des forêts villageoises peuvent être créées dans les petits massifs forestiers dans les terroirs villageois.

8. – La recherche, la constatation et la répression des infractions à la législation forestière

Les dispositions du code relatives à la police forestière traitent, d'une part, de la procédure à suivre pour engager le processus répressif, de l'autre, des sanctions applicables aux infractions forestières. Sur le plan procédural, la recherche et la constatation des infractions incombent, outre les membres de la police judiciaire, aux agents forestiers assermentés. Ceux-ci sont habilités à interpeller les personnes, à s'assurer de leur identité, à contrôler les documents administratifs (comme les permis), à effectuer les perquisitions et des saisies et à dresser des procès verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire de leurs énonciations. Ils peuvent en outre exercer les poursuites, là aussi conjointement avec les organes juridictionnels de droit commun, et ils disposent à cet égard du pouvoir de consentir des transactions au nom de l'Etat.

Quant aux sanctions pénales, sans être excessivement rigoureuses, elles semblent néanmoins assez dissuasives. Par exemple, pour les délits tels que la coupe ou le défrichement illicites, l'amende encourue est égale au double de la taxe impayée ou de la valeur des produits prélevés. Par ailleurs, la plupart des infractions sont en principe assorties de peines d'emprisonnement et/ou d'amende, le juge ayant la latitude de prononcer l'une ou l'autre, ou de les cumuler, compte tenu des circonstances particulières de chaque espèce. Il n'est fait exception à cette alternative que pour les agissements manifestement anti-sociaux, à savoir dans les cas de feux de brousse intentionnels, dont les auteurs s'exposent aux deux types de sanctions cumulées, sans possibilité d'option pour le juge. Inversement, pour certains délits sociologiquement bénins, comme en matière de droits d'usage forestiers, la seule peine encourue est celle de l'amende.

Outre les peines principales que sont l'emprisonnement et l'amende, des peines accessoires sont également prévues, comme la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction ou l'exclusion du bénéfice des contrats de gestion forestière, sanctions devant frapper les récidivistes. Enfin, le législateur a introduit des innovations consistant, entre autres, à obliger les auteurs de dommages à restaurer les parcelles affectées ou à permettre aux condamnés insolvables de se libérer de leurs amendes moyennant des prestations en nature (ces peines de substitution se traduisant par l'exécution de travaux d'intérêt forestier).

ANNEXE

Textes relatifs aux forêts

1. Textes en vigueur

- Ordonnance n° 081/PRG/SGG/89 du 20 décembre 1989 portant Code forestier;
- Ordonnance n° 097/PRG/SGG/90 du 28 novembre 1990 complétant certaines dispositions du Code forestier;
- Loi L/93/004/CTRN du 11 mars 1993 rectifiant et complétant les articles 52 et 54 de l'ordonnance n° 081 du 20 décembre 1989 portant Code forestier;
- Décret n° 120/PRG/SGG/89 du 14 juin 1989 portant réglementation de la profession d'exploitant forestier;
- Décret n° 160/PRG/SGG/89 du 2 septembre 1989 portant réglementation des industries du bois ;
- Décret n° 216/PRG/SGG/89 du 23 novembre 1989 portant attributions et organisation de l'Office guinéen du Bois ;
- Décret n° 227/PRG/SGG/89 du 20 décembre 1989 portant application du Code forestier ;
- Décret n° 056/PRG/SGG/90 du 5 février 1990 pris en application du Code forestier, portant approbation de la politique et du plan d'action forestier national;
- Décret n° 237/PRG/SGG/90 du 28 novembre 1990 complétant et rectifiant certaines dispositions du décret 227 du 20 décembre 1989 portant application du Code forestier;
- Décret n° 032/PRG/SGG du 18 février 1993 rectifiant et complétant les articles 47, 48, 49 et 50 du décret n° 227 du 20 décembre 1989 portant application du Code forestier :
- Décret D/93/110 du 10 juin 1993, portant composition, organisation et fonctionnement des organes du Fonds forestier national;
- Décret D/93/200 du 15 octobre 1993, rectifiant l'article 7 du décret D/93/110 du 10 juin 1993 portant composition, organisation et fonctionnement des organes du Fonds forestier national;
- Décret n° 94/108/PRG/SGG du 3 novembre 1994 portant attributions et organisation du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et des Forêts;
- Arrêté conjoint n° 308/PRG/SGG/89 du 1^{er} février 1989 fixant le cadre organique de l'Office guinéen du Bois ;
- Arrêté conjoint n° 3131/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989 fixant le cadre organique de la Direction nationale des Forêts et Chasse;
- Arrêté n° 003/MARA/CAB/89 du 30 janvier 1990 d'application du décret réglementant la profession d'exploitant forestier;
- Arrêté nº 930/MARA/CAB/90 du 26 mars 1990 fixant les attributions et l'organisation de la Direction nationale des Forêts et Chasse;
- Arrêté n° 015/MARA/CAB/89 du 25 avril 1990 d'application du décret réglementants les industries du bois ;
- Arrêté conjoint A/92/3809/MARA/MPF du 21 septembre 1992 fixant les tarifs des taxes et des redevances forestières et le prix de vente du pin, du gmelina et du teck;

2. Textes en cours d'approbation

- Loi complétant et modifiant l'ordonnance n° 081 du 20 décembre 1989 portant Code forestier ;
- Décret d'application de l'ordonnance n° 081 du 20 décembre 1989 portant Code forestier ;
- Arrêté fixant modalités d'application du Code forestier.
- Arrêté fixant les attributions et l'organisation de la Direction nationale des Forêts et de la Faune.

Rapport national de Madagascar

PAR

HENRI FINOANA

DIRECTEUR DES EAUX ET FORÊTS

ET

GEORGES HENRI RAKOTONARIVO

Ingénieur des Eaux et Forêts Direction des Eaux et Forêts Antananarivo Madagascar

SITUATION GÉNÉRALE

La couverture forestière de Madagascar serait de 12 millions d'hectares, se traduisant par un taux de boisement de 21 %.

Cette surface est constituée par :

- la forêt tropicale humide étalée le long de la côte orientale du pays (6 200 000 ha);
- la forêt tropicale sèche, dispersée à l'Ouest et au Nord-Ouest (2 800 000 ha);
- le « bush » de la partie Sud de l'île, correspondant à des zones de faible pluviomètrie (2 800 000 ha);
- les mangroves sur les côtes Ouest et Nord-Ouest (270 000 ha);
- les différents reboisements, composés de périmètres de reboisement de l'Etat et des reboisements privés (300 000 ha).

Sur le plan de la biodiversité, Madagascar est reconnu comme l'un des pays les plus riches du monde. Cette richesse tient surtout à son histoire géologique, à la densité de son patrimoine génétique, et à la variété de ses écosystèmes.

En deuxième lieu, la situation des sols malgaches présente un processus de dégradation bien connu. Une grande partie du territoire (77 %) est caractérisée par des bassins versants avec des pentes plus ou moins accentuées. Et les sols sont très érodibles : indice de sensibilité à l'érosion supérieur à celui du continent Africain.

Enfin, concernant les données socio-économiques et culturelles il a été rapporté par le PNUE que la destruction de la forêt tropicale dans le monde s'accentue à un rythme effarant de 14 millions d'hectares par an ; et Mada-

gascar fait partie des pays qui sont entraînés dans cette spirale de dégradation.

Ce phénomène est dû essentiellement à :

- * la pauvreté,
- * l'explosion démographique,
- * les contingences culturelles,
- * la marginalisation des groupements de population dans les régions forestières.

Ainsi à Madagascar, deux cent mille hectares de forêts disparaissent chaque année à cause des cultures itinérantes (Tavy) et un million deux cent mille hectares de prairies sont chaque année, la proie des incendies et des feux de brousse.

1. – Institution nationale de gestion des forêts :

1.1. – La direction des Eaux et Forêts a pour mission de mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière forestière

Cette politique forestière repose sur la trilogie suivante :

« Développer sans détruire, Conserver, Produire ».

Et la stratégie de mise en œuvre se fonde sur les axes :

- * Approche participative,
- * Intégration des actions (Développement rural intégré),
- * Gestion rationnelle des ressources,
- * Décentralisation.

Dans ce cadre, la Direction des Eaux et Forêts :

- * conçoit les stratégies d'approche à mettre en application pour la réalisation des programmes forestiers nationaux,
- * répartit aux services provinciaux les ressources, les compétences et les pouvoirs de décision (Décentralisation),
- * coordonne les actions à développer afin de répondre aux exigences du plan de développement global,
- * assure le contrôle et le suivi des actions déployées sur le terrain,
- * évalue au niveau national les différents programmes lancés en liaison avec les services décentralisés.

1.2. – Démembrement de la Direction des Eaux et Forêts :

La Direction des Eaux et Forêts comporte :

- Quatre Services Centraux et un Projet;
- * Service du Développement et de la Vulgarisation Forestière (SDVF),

- * Service des Ecosystèmes Forestiers et de la Lutte contre les Feux de Brousse (SEFLFB),
- * Service des Ressources Forestières (SRF),
- * Service d'Appui Technique (SAT),
- * Projet « Gestion et Protection des Forêts » (GPF),
 - Six Services Provinciaux des Eaux et Forêts au niveau des Faritny;
- * SPEF 1 Antananarivo,
- * SPEF 2 Antsiranana,
- * SPEF 3 Fianarantsoa,
- * SPEF 4 Mahajanga,
- * SPEF 5 Toamasina,
- * SPEF 6 Toliara.

Au niveau central existent 12 Divisions et 6 sections.

Au niveau décentralisé, nous avons 19 Circonscriptions des Eaux et Forêts, 105 Cantonnements Forestiers, 273 Triages Forestiers, 33 Stations Forestières.

1.3. – Comités interministériels

- a) Le Comité Interministériel de lutte contre les feux de brousse a pour rôle d'élaborer la stratégie de lutte et de suivre sa mise en application. La Direction des Eaux et Forêts est le Chef de file de ce comité.
- b) La Commission Tripartite (Eaux et Forêts, Recherche Scientifique et Université) est chargée d'étudier les dossiers de recherche sur la biodiversité et de statuer sur ces dossiers.
- 1.4. L'ANGAP ou Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées est une association à gestion privatisée, créée pour coordonner et gérer les activités dans les Aires Protégées (Parcs nationaux, Réserves spéciales), sous la supervision de la Direction des Eaux et Forêts.

2. – MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

La Protection des Forêts et des Reboisements pose une problématique difficile à résoudre. D'un côté les besoins immédiats de la population, accentués par la pauvreté chronique, et la facilité relative de se rabattre toujours sur la forêt pour satisfaire ces besoins vitaux, et de l'autre côté, la difficulté de valoriser assez rapidement les reboisements, et alliée à cela l'action des gens pour détruire, sans discernement, la forêt.

Deux sortes de mesures ont été prises :

- celles concernant les reboisements;
- celles relatives aux forêts naturelles.

a) Mesures initiatives et fiscales concernant les reboisements

La politique actuelle de reboisement est définie par le Décret n° 85-072 portant création d'une Opération Nationale d'« Action en Faveur de l'Arbre ».

Cette opération vise trois objectifs principaux :

- 1° La protection des forêts existantes;
- 2º L'extension des reboisements et des plantations d'arbres en général;
- 3° Les actions qui concourent à la promotion de l'arbre et du bois.

Toutes personnes physiques ou morales de nationalité malagasy peuvent participer à cette action.

La première mesure incitative est l'appropriation du terrain reboisé.

En outre, des aides et faveurs sont accordées aux personnes physiques ou morales, réalisatrices quand la plantation est faite en zone délimitée.

L'arrêté Interministériel n° 3145/87 en date du 15 juillet 1987 a fixé les modalités d'attribution de ces aides et faveurs.

Les aides que les reboisements peuvent recevoir consistent en :

- assistance technique dans la réalisation des différentes phases des travaux de reboisement;
- fourniture de semences, de produits phytosanitaires et de petits matériels;
- aides financières.

Tandis que les faveurs consistent en :

- appropriation des produits réalisés;
- appropriation définitive du terrain reboisé;
- exonération d'impôts et taxes fonciers sur les parcelles inclues dans la ZODAFARB (Zones Délimitées pour l'Action en Faveur de l'Arbre) jusqu'à la période de l'exploitation du reboisement, période matérialisée par la première coupe.

b) Mesures incitatives relatives aux forêts naturelles

L'ANGAP ou Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées, qui perçoit les droits d'entrée dans ces Aires Protégées, avait décidé que 50 % de ces droits d'entrée seront attribués aux communautés des zones périphériques des Aires Protégées. En effet, l'ANGAP a pensé que pour motiver les populations riveraines aux Aires Protégées à devenir des partenaires de la Conservation des Forêts, il faut qu'elles ressentent les retombées bénéfiques de ces Aires Protégées.

Ainsi, le développement écotouristique doit créer des motivations socioéconomiques par la mise en œuvre d'activités répondant aux besoins de la population de ces zones périphériques, et non contradictoires aux objectifs de Conservation et de Protection des Forêts. c) Les taxes, redevances et recettes forestières sont versées dans un Fonds Forestier National à la Direction des Eaux et Forêts, et servent à la remise en place de la forêt exploitée, et à son entretien.

3. – Les instruments d'aménagement et de protection

La situation du secteur forestier devient critique de jour en jour.

La couverture forestière s'amenuise de façon inexorable : 150 000 à 200 000 ha de forêts disparaissent chaque année sous l'action de défrichements effectués de manières variées, et les feux de brousses attaquent environ 1 000 000 d'ha par an.

L'approvisionnement en bois de service et en combustibles domestiques devient de plus en plus difficile et coûteux.

Ce déboisement est ainsi le principal facteur de la dégradation de l'environnement, avec des conséquences graves sur l'écosystème naturel :

- Erosion du sol, avec perte de la couche arable sur les hautes terres;
- Réduction de la couverture du sol et perte de la fertilité dans les régions sèches de l'Ouest;
- Destruction de la forêt tropicale humide de la Côte-Est.

Pour répondre à ces problèmes de plus en plus dramatiques, le département forestier avait élaboré une politique du département, qui définissait les lignes générales de la politique du Gouvernement comme matière de foresterie, et qui, bien que réajustée au fur et à mesure des circonstances, garde toujours une ligne directrice basée sur la Conservation et la Protection.

3.1. - Plans d'aménagement

Déjà en 1957, l'arrêté n° 25-SE/FOR/CG relatif à la Protection des forêts à Madagascar, avait mis en place le plan d'aménagement des forêts, avec la détermination et les procédures de classement des forêts à protéger de l'Etat et des particuliers, la réglementation et le contrôle des mises à feu pour le renouvellement des pâturages, la lutte contre les feux sauvages, les droits d'usage des collectivités coutumières, les exploitations à caractères commerciaux, la répression des infractions.

Cet arrêté n° 25/SE/FOR/CG du 14 janvier 1957 avait servi de base à toute la législation forestière de la République Malgache à partir de 1960.

Actuellement, la politique Forestière s'attache à :

- chercher à équilibrer la répartition du couvert forestier à travers le territoire national;

- s'efforcer de passer progressivement d'un taux de boisement de 21 à 50 %;
- promouvoir l'extension des écosystèmes locaux et régionaux en vue d'assurer un réseau de microclimats favorables à la stabilisation du climat général de l'île;
- maintenir les espaces vulnérables en particulier le réseau national de bassins versants, à l'abri de l'érosion;
- assurer l'équilibre biologique dans les écosystèmes forestiers afin de prévenir la disparition de la biodiversité nationale.

D'un autre côté, Madagascar en 1984 avait adopté la Stratégie Nationale de Conservation, et, par la suite, avait commencé à préparer le Plan d'Action Environnemental (PAE). En 1990 était sortie la loi n° 90-033 relative à la Charte de l'Environnement Malagasy, avec quatre titres :

- * les données permanentes de l'Environnement,
- * la politique nationale de l'Environnement,
- * les programmes du PAE,
- * le cadre institutionnel.

Les objectifs généraux du PAE sont :

- Conservation et gestion du patrimoine de la biodiversité;
- Promotion du développement durable pour une meilleure gestion des ressources naturelles ;
- Amélioration des conditions de vie dans les zones rurales et urbaines ;
- Développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles.

Le premier objectif du PAE, à savoir « Conservation et Gestion du patrimoine de la Biodiversité » recèle un programme d'actions centrées sur l'aménagement et la protection.

Les différents sous-volets sont :

- l'établissement d'un réseau de 50 Aires Protégées ;
- la gestion et la protection des Forêts Classées;
- la conception d'une politique nationale en matière de bio-diversité;
- les Projets de Conservation et de Développement Intégrés (PCDI) au niveau des Aires Protégées.

3.2. - Protection des espaces

Le système de protection des espaces forestiers est la mise en classement de certaines aires ou de certains massifs pour préserver la biodiversité.

Le décret n° 55-582 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts dans les territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-mer, avait déjà prévu tout un système de protection :

- les forêts classées;
- les périmètres de restauration;
- les forêts protégées.

Ensuite le Décret n° 66-242 du 1^{er} juin 1966 avait institué certains territoires en Réserves naturelles Intégrales pour la protection de la faune et de la flore.

3.3. - Protection des espèces

3.3.1. Espèces végétales

- * Le décret du 25 janvier 1930 avec ses différentes modifications relatives à l'exploitation rationnelle des produits principaux et accessoires de la forêt.
- * L'ordonnance n° 75-014 du 5 août 1975, portant ratification de la Convention de Washington (CITES) a mis en place la réglementation relative au Commerce international sur les espèces menacées d'extinction.
- * Un arrêté a apporté une restriction concernant l'exportation des bois précieux : mesure qui a été prise compte tenu de la rareté de ces produits, et de la restructuration du système de contrôle.

3.3.2. Espèces animales

- * L'ordonnance n° 60-126 du 3 octobre 1960 et ses textes d'application, ont fixé le régime de la chasse à Madagascar, et ont mis en place la réglementation qui régit la faune à Madagascar.
- * Le décret n° 88-243, modifiant les articles premier et 2 du décret n° 61-096 du 16 février 1961, a réparti en trois catégories (protégées, nuisibles et gibiers) les oiseaux sauvages vivants sur le territoire de la République Démocratique de Madagascar.
- * L'Ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 a fixé la réglementation relative aux répressions en matière forestière.
- * Et la loi n° 91-008 du 25 juillet 1991 relative à la vie des animaux aide à la protection des espèces faunistiques et à la conservation de la biodiversité.

3.4. – Lutte contre les feux de brousse et les défrichements

Les incendies de forêts et les feux sauvages qui dévorent les prairies existent et frappent de façon inexorable, chaque année, sur 500 000 à 1 000 000 d'ha. Ces destructions sont énormes et les risques de changements irréversibles sont réels.

Madagascar avait pris les dispositions réglementaires pour enrayer ce mal. L'ordonnance 60-127 du 3 octobre 1960 fixe le régime de défrichement et des feux de brousse.

De plus, l'ordonnance n° 76-030 du 21 août 1976, avait édicté des mesures exceptionnelles pour les auteurs des feux de brousse, infractions prévues par

l'ordonnance n° 60-127 et l'ordonnance n° 77-568 du 30 septembre 1977 porte création de tribunaux spéciaux appelés à juger les infractions commises en matière de feux de brousse et de défrichement.

Mais cette dernière Ordonnance, après avoir fonctionné pendant une dizaine d'années, avait été supprimée.

Actuellement, en plus du Comité interministériel de lutte contre les feux de Brousse, il existe au niveau des villages des comités villageois pour sensibiliser et animer les villageois dans la lutte contre les feux.

4. – Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts

Un plan de développement économique ne peut pas faire abstraction du principe de l'utilisation rationnelle des terres suivant leur vocation. Ne pas tenir compte de l'équilibre agro-sylvo-pastoral pourrait aboutir à des conséquences néfastes pour l'avenir du pays.

Dans ce cadre, et compte tenu de tous les facteurs naturels et sociaux conditionnant la situation rurale, il a été essentiel en premier lieu de définir les surfaces forestières et de protection qu'il est nécessaire de maintenir à l'abri de toute action de mise en valeur agricole ou pastorale, afin d'assurer un taux de boisement utile pour réaliser un équilibre climatique et hydrologique.

C'est ainsi qu'on a édicté l'ordonnance n° 62-123 du $1^{\rm er}$ octobre 1962 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres de Madagascar.

Et par la suite, est sorti le Décret n° 72-272 du 27 juillet 1972 abrogeant le Décret n° 64-196 du 13 mai 1964 portant application de l'Ordonnance n° 62-123 du 1^{er} octobre 1962 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres de Madagascar et le remplaçant par de nouvelles dispositions.

Le plus grand problème actuellement est la continuation de l'extension des cultures itinérantes et des défrichements suivis d'incinération. Cela concerne environ 150 000 à 200 000 ha par an.

5. – Les droits des populations autochtones et les forêts

Il a toujours été constaté que la population riveraine de la forêt se servait de cette forêt pour leur vie courante : bois de feu, bois de construction, cercueil, pirogue, miel, plantes médicinales, etc., mais elle n'était pas toujours consciente de sa fragilité.

C'est ainsi qu'on a mis en place l'Arrêté n° 25-SE/ROR/CG du 14 janvier 1957, relatif à la protection des forêts à Madagascar, et qui traitait, dans son chapitre VI, des droits d'usage des collectivités coutumières.

Le droit d'entrée dans les Aires Protégées collecté par l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées ou ANGAP, profite aussi pour 50 % aux populations autochtones riveraines : petits projets de développement social et économique.

Ces petits projets sont élaborés au niveau de la communauté villageoise, et coordonnés par l'ANGAP. Une dizaine de petits projets sont initiés actuellement.

Droit, forêts et développement durable : le cas du Mali

PAR

TIGNOUGOU SANOGO

Consultant s/c Représentation F.A.O./Bamako Mali Tél. : 22-37-13

Aujourd'hui, comme hier, la forêt joue un rôle de première importance dans la vie économique du Mali. Pour les masses rurales, les formations végétales ainsi que leurs biens et leurs services présentent un intérêt triple. Effectivement, les arbres fournissent du combustible et autres matériaux indispensables aux besoins essentiels des populations en milieu rural. Les forêts et terres forestières procurent la nourriture et la stabilité de l'environnement que requiert une production vivrière continue. Les forêts et les produits peuvent générer des revenus et des emplois pour la collectivité.

Mieux, au Mali où l'économie repose sur l'agriculture et la pêche, les forêts jouent un rôle déterminant dans le développement économique et social, or il n'y a pas de développement durable s'il ne s'inscrit pas dans celui de la foresterie.

Plusieurs raisons permettent d'étayer cette opinion :

- La foresterie s'inscrit dans les questions plus vastes du développement rural. Ces questions ne peuvent être résolues que si l'on accorde une grande priorité au secteur rural.
- Intimement lié à divers aspects de la vie en milieu rural, le développement forestier ne peut se révéler envisageable que dans une optique intégrée. Ainsi, pour libérer de la terre au profit de la sylviculture, il faut, sans doute, améliorer la production agricole ou organiser les pâturages.

A tous les facteurs ci-dessus exposés s'ajoute cette vérité qui se fait jour et met l'accent sur la dimension environnementale du développement, tant il est vrai que celui-ci doit, au premier chef, viser à permettre aux populations maliennes de vivre en équilibre avec l'environnement et les ressources naturelles de leur milieu.

Une telle réalité ne pouvait passer inaperçue du droit malien. C'est pourquoi, l'Etat malien, a su mettre en œuvre une série de réglementations sur les ressources naturelles en général et les ressources forestières en particulier.

Il s'agit de:

- La Loi nº 86-91/AN.RM du 1^{er} août 1986 portant Code Domanial et Foncier au Mali.
- La Loi n° 86-49/AN.RM du 24 mars 1986 portant Code Forestier.
- La Loi n° 86-47/AN.RM du 21 mars 1986 portant Fixation des taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière.
- La Loi n° 86-65/AN.RM du 26 juillet 1986 fixant le taux d'une taxe de défrichement.
- La Loi n° 86-66/AN.RM du 26 juillet 1986 portant Code de Feu.
- La Loi n° 86-46/AN.RM du 21 mars 1986 rendant obligatoire l'installation et l'utilisation d'un Foyer Amélioré.

De l'analyse des textes, cités ci-dessus, il ressort, sans nul doute, que la préoccupation du législateur, s'agissant des forêts, a été d'une part, la protection des forêts (I), d'autre part, la gestion des forêts (II).

I. – La protection des forêts

Les principes de droit, qui régissent la protection des forêts, ressortissent, pour l'essentiel du code forestier. Cet instrument fait état de la politique forestière malienne dominée par une forte concentration de pouvoirs au niveau étatique et un manque de participation des populations à la gestion des ressources forestières.

Il faut le dire, le code forestier malien est fondamentalement protectionniste, son objectif principal étant de limiter l'exploitation des ressources forestières existantes.

Il s'agit donc d'un système de protection des formations végétales présentant un aspect bipolaire : d'un côté une maximalisation des droits de l'Etat sur les ressources forestières (A), de l'autre, une minimisation des droits des populations (B).

A. – Maximalisation des droits de l'Etat sur les ressources forestières

En principe l'Etat est le promoteur de l'économie nationale. Aussi, afin de sauvegarder efficacement les ressources disponibles, les pouvoirs publics ont recours au principe dit de la protection appropriation desdites ressources.

En matière de ressources forestières, ce principe trouve sa manifestation dans la domanialité des forêts (1°), le contrôle de l'exploitation des arbres (2°) et la soumission de l'exploitation forestière à des mesures incitatives et fiscales (3°).

1° La domanialité des forêts

Le principe de la domanialité des forêts est prévu aux Art. 5, 15 et suivants du Code Forestier.

Deux catégories de forêts domaniales sont prévues par les textes : le domaine forestier de l'Etat et le domaine forestier des collectivités et des particuliers.

a) Le domaine forestier de l'Etat

Il comprend:

- le domaine forestier classé constitué par les forêts classées, les périmètres de reboisement et les périmètres de protection ayant fait l'objet d'un texte de classement.
- le domaine forestier protégé n'ayant pas fait l'objet d'un texte de classement.

Le classement des forêts se fait par décret pris en Conseil des Ministres. La procédure débute par une information écrite du Commandant de Cercle, faite par le service forestier sur l'opportunité de classer le périmètre comme forêt classée ou périmètre de protection.

La proposition de classement est soumise au Commandant de Cercle qui la porte à la connaissance des populations de la zone à classer.

Cette autorité administrative fait réunir la Commission de Classement. Un procès-verbal de cette réunion est joint au projet de classement pour être soumis à la décision du Gouverneur de Région s'il s'agit de périmètre de protection. Lorsqu'il s'agit par contre d'une forêt à classer, le dossier est transmis au Ministère chargé des Eaux et Forêts par le Gouverneur, le classement intervenant par décret pris en Conseil des Ministres.

b) Le domaine forestier des collectivités et des particuliers

Font partie de ce domaine les périmètres reboisés par ces collectivités ou ces particuliers ainsi que les bois sacrés et les lieux protégés par les collectivités dans un but socio-religieux.

Ces périmètres sont signalés à l'autorité administrative qui en détermine les limites précises et les fait immatriculer au nom des collectivités ou des particuliers concernés. Dans le domaine forestier ainsi défini c'est l'Etat qui réglemente l'exploitation des arbres.

2º Le contrôle de l'exploitation des arbres

Une des caractéristiques de la loi forestière malienne réside dans un contrôle étatique de l'exploitation des ressources forestières. Ce contrôle s'exerce à travers les principes suivants :

- les droits d'usage,

- l'exploitation par permis de coupe,
- les essences protégées,
- la circulation des produits.

a) Les droits d'usage

Selon l'Art. 27 du Code Forestier, les droits d'usage sont ceux par lesquels des personnes physiques ou morales ou des collectivités coutumières jouissent de la forêt en vue de satisfaire un besoin individuel ou collectivité ne donnant lieu à aucune transaction commerciale.

Les droits d'usage comprennent ceux portant sur le sol forestier, la circulation à pied ou en véhicule à travers le périmètre classé, les droits d'usage portant sur les fruits et les produits de la forêt naturelle, le pâturage par les animaux domestiques.

Dans l'hypothèse de classement d'une forêt, d'un périmètre de protection ou d'un périmètre de reboisement, le texte de classement doit faire mention des droits d'usage reconnus. L'exercice de ces droits est accordé en priorité, aux populations riveraines du périmètre.

L'exercice des droits d'usage dans le domaine classé est libre en ce qui concerne les récoltes de fruits, de miel, de plantes alimentaires et médicinales, de kapok.

Ce domaine est, toutefois affranchi de tout droit sur le sol forestier; les défrichements soit pour abattage, soit pour débroussaillement de la végétation ligneuse y sont interdits.

b) Le permis de coupe

C'est à travers les Art. 42 et suivants qu'il faut rechercher les règles qui régissent l'exploitation commerciale des produits forestiers dans le domaine forestier de l'Etat. La coupe à des fins commerciales, est subordonnée à la délivrance par l'agent forestier de la zone où la coupe doit se faire, d'un permis d'exploitation. Des autorisations de coupe gratuite peuvent être délivrées pour des coupes de bois à des fins non commerciales dans les domaines classés et protégés.

Il en est de même de toute coupe effectuée dans les zones reboisées par des individus ou des communautés.

Le principe de la coupe ne paraît pas envisageable quand il s'agit d'espèces protégées.

c) Les essences protégées

Le Code Forestier en son Art. 27 prohibe l'abattage, l'arrachage ou l'exploitation de certaines espèces ayant une importance économique. Ces espèces sont dites protégées. Ce sont :

- 1º le palmier à huile (Elais guineesis)
- 2º le rônier (Borassus erinaclus)
- 3° le vève (Pterocaprus erinaclus)
- 4º l'acajou (Afzelia Africana)
- 5° le gommier (Acacia senegalensis)
- 6° le néré (Parkia Bigloboya)
- 7° le Karité (Butyrosperum parachloseim)
- 8° le Kapokier (Bambax castatum)
- 9° le caîlcédrat (Khaya senegalensis)
- 10° le Balazan (Acacia albida).

Pour toutes les essences citées dessus, il faut une autorisation spéciale de l'Etat pour les couper ou les tailler.

d) La circulation des produits

L'accès aux ligneux est davantage limité par l'exigence d'un permis pour le transport des produits forestiers d'une zone à une autre (Art. 47 à 50 du Code Forestier).

Le permis de circulation, qui est délivré par le service forestier du lieu d'origine des produits, précise le mode de transport, le trajet à effectuer, la durée et la validité.

Ces renseignements sont portés au dos du titre d'exploitation (permis de coupe) jusqu'à épuisement des quantités autorisées par ledit titre d'exploitation.

Tout transporteur requis par un exploitant à l'effet de transporter un produit forestier doit exiger un permis de circulation, à peine de sanction.

3° La soumission de l'exploitation forestière à des mesures incitatives et fiscales

La nécessité d'une protection des ressources forestières existantes a amené l'Etat malien à mettre en œuvre une série des mesures dont les unes sont incitatives (a) et les autres fiscales (b).

a) Mesures incitatives

A l'origine, des mesures incitatives ayant trait à la protection des forêts se trouvent dans la loi n° 86-66/AN.RM du 26 juillet 1986 et dans celle n° 86-46/AN.RM du 21 mars 1986 portant respectivement Code de Feu, et obligation d'installation et d'utilisation d'un Foyer Amélioré.

S'agissant du Code de Feu, sa charpente repose sur quatre titres :

- Le Titre 1er (Articles 1er à 2) a trait aux généralités.

L'article 1^{er} définit le feu de brousse comme étant tout feu qui se développe, de façon incontrôlée, dans le domaine forestier et dans les jachères de moins de cinq ans.

L'article 2, quant à lui, précise que, l'utilisation du feu de brousse ne peut être regardée comme étant un droit d'usage.

- Le Titre II (Articles 2 à 9) concerne l'interdiction du feu de brousse. Deux situations sont prévues :
- du feu dans ou hors le domaine forestier,
- du feu dans le domaine forestier classé.

Après avoir interdit l'utilisation du feu à quelque fin que ce soit (Article 3) la loi dispose que, dans le 1^{er} cas de figure, toute opération de mise à feu est tenue de se faire d'une manière strictement contrôlée : définition et matérialisation, par pare-feu, des limites maximales d'extension du feu; interdiction de franchir ces limites ou d'abandonner un feu non éteint; obligation de pratiquer la mise à feu de jour et par temps calme (Article 4).

Quant au second cas de figure, ayant trait au feu dans le domaine forestier classé, il est prévu aux articles 6 et suivants. Selon ces textes, toutes les personnes occupant des habitations situées à l'intérieur ou à moins de 500 mètres des limites du domaine forestier classé, sont tenues à ne laisser subsister aucune végétation herbacée ou arbustive, sur les emprises des voies et pistes et sur 30 mètres de chaque côté de l'axe de la voie ou de la piste pendant la traversée du domaine forestier classé durant une période allant du 1^{er} novembre de l'année en cours au 15 juin de l'année suivante.

En plus, il est interdit de porter ou d'allumer du feu en dehors des habitations et des bâtiments d'exploitation à l'intérieur du domaine forestier classé. Toutefois, des charbonnières et fours à charbon sont autorisés en forêt classée dans une zone de 500 mètres. Il en va de même de l'incinération des herbages et broussailles dans une zone nettoyée (Articles 6 et 7).

- Le Titre III (Articles 10 à 19) prévoit des pénalités.

Plusieurs sanctions pénales sont prévues en vue de réprimer toutes actions provoquant le feu de brousse.

Ainsi l'article 11 punit, d'une amende de 50 000 F à 300 000 F et d'un emprisonnement de un mois à 2 ans ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, par imprudence, négligence, inattention, inobservation des règlements, involontairement provoqué un feu de brousse dans le domaine forestier, et cela sans préjudice de l'application de l'article 219, al. 3 du Code Pénal.

En cas de feu de brousse provoqué volontairement les dispositions de l'article 218 du Code Pénal s'appliquent.

Ce n'est pas tout et la loi (Article 13) met, à la charge des collectivités villageoises, une obligation de surveillance et de protection de l'environnement et les rend, de ce fait, civilement et conjointement responsables des infrac-

tions commises dans leur voisinage, si les auteurs n'ont pas été découverts et s'il est prouvé que lesdites collectivités n'ont pas rempli leurs obligations de surveillance et de protection de l'environnement.

Enfin ceux qui refusent de prêter leur concours pour combattre un feu de brousse sont passibles d'emprisonnement et d'amende (articles 16 et 17).

- Le Titre IV (articles 20 à 26), est consacré aux dispositions finales.

Ce titre prévoit une série de dispositions ayant trait à la responsabilité des pères et des tuteurs du fait des contraventions commises par leurs enfants, à la complicité et à la récidive.

Ce qu'il faut dire au terme de l'analyse sur le Code de Feu, c'est qu'il contient non seulement des mesures incitatives de protection des forêts, mais aussi des mesures dissuasives compte tenu des peines prévues.

A ces mesures, s'ajoutent celles prévues à la Loi n° 86-46/AN.RM du 21 mars 1986 déjà citée et qui fait obligation, aux populations, d'installer et d'utiliser des foyers améliorés à l'effet de diminuer la consommation du combustible ligneux.

Toutes les mesures ci-dessus étudiées paraissent assez suffisantes pour la protection des forêts. La loi ajoute d'autres mesures, cette fois-ci de nature fiscale.

b) Les mesures fiscales

Au Mali, l'exploitation des forêts obéit à un certain nombre de règles fiscales ayant fait l'objet d'une réglementation dont l'économie est contenue dans les Lois n° 86-47/AN.RM du 21 mars 1986 et n° 86-65/AN.RM du 26 juillet 1986 portant, respectivement, fixation des taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière et institution et fixant le taux d'une taxe de défrichement.

Pour connaître le pourtour de ces règles, il suffit de se reporter aux deux textes de loi sus-visés reproduits en *Annexe*.

Ce qu'il faut dire de ces règles fiscales, c'est qu'elles ont été conçues selon un modèle de centralisme administratif tel que les droits des populations sur les ressources forestières laissent à désirer.

B. – Minimisation des droits des populations

Les droits reconnus aux populations sur les ressources forestières sont limitativement prévues par le Code Forestier :

- droit de reboiser,
- droit d'exploiter,
- droit de défricher.

1° Le droit de reboiser

Ce droit est prévu aux articles 51 et 52 du Code Forestier. L'article 51 donne la possibilité aux collectivités villageoises et aux particuliers de reboiser des périmètres, d'avoir des bois sacrés et des lieux protégés dans un but socio-religieux. Toutefois, ces périmètres doivent être signalés à l'Administration qui en fixe les limites et les fait immatriculer au nom des collectivités et particuliers intéressés.

Les conditions d'exercice des droits prévus ci-dessus sont fixées à l'article 52 qui précise que le domaine forestier des collectivités et des particuliers est soumis aux mêmes restrictions que le domaine classé de l'Etat pour ce qui concerne les défrichements et les méthodes d'exploitation des produits forestiers; et que toute exploitation des produits de leur domaine requiert de la part desdites collectivités et particuliers, une demande adressée au Chef de Circonscription Administrative et la délivrance d'un permis gratuit d'exploiter.

2° Le droit d'exploiter

Les articles 42 et suivants du Code Forestier reconnaissent, aux particuliers, le droit au bénéfice d'un permis d'exploitation dans le domaine forestier de l'Etat, lorsqu'ils ont la qualité d'exploitants forestiers régulièrement immatriculés auprès des directions régionales et cantonnements des Eaux et Forêts de leurs circonscriptions.

Dans ce cas, une parcelle est attribuée à l'exploitant, à l'initiative de l'administration forestière, soit dans le domaine classé, soit dans le domaine protégé. L'exploitation s'effectue suivant un cahier des charges faisant état des quantités à exploiter et la nature des produits à exploiter (Article 44).

Les bois en grume doivent être marqués du marteau forestier, leur exploitation donnant lieu à la tenue d'un carnet de chantier comportant le visa de l'Administration des Eaux et Forêts (Article 45).

Les permis sont délivrés par les Chefs de cantonnements et des postes forestiers, à défaut par les Directeurs Régionaux des Eaux et Forêts. Les permis sont sujets à un taux de redevance.

3° Le droit de défricher reconnu par la loi, aux populations est un droit strictement réglementé. Cette réglementation tient en trois principes essentiels : tout défrichement est soumis à autorisation (a), selon une modalité (b), en des lieux précis (c).

a) Autorisation de défricher

Le principe de cette autorisation apparaît à la lecture de l'article 7 du Code Forestier qui dispose que « Tout défrichement nouveau sur toute l'étendue du territoire de la République du Mali sera subordonné à une autorisation écrite

du Chef de circonscription de la localisation intéressée après avis des services des Eaux et forêts, de l'Elevage et de l'Agriculture ».

A la suite de ce texte, les articles 8 et 9 font observer que les demandes de défrichement sont adressées aux autorités administratives compétentes qui, avant d'accorder l'autorisation, sont tenues de s'assurer que le terrain, objet de la demande, ne rentre pas dans la catégorie des lieux interdits au défrichement.

b) Mode de défrichement

L'autorité ayant en charge la délivrance de l'autorisation de défrichement doit expliquer au demandeur les principes qui ont trait au mode de défrichement à savoir :

- respect des essences protégées ou le maintien obligatoire, de 10 à 20 pieds d'essences à l'hectare,
- coupe des autres essences à ras de terre,
- interdiction de tuer les arbres, arbustes ou leurs souches par mise à feu, sauf cas de culture attelée ou mécanisée.

c) Lieux de défrichement

Selon l'article 13 du Code Forestier, le défrichement est interdit en plusieurs lieux :

- pente des montagnes, collines, dunes ou plateaux où il y a risque d'érosion ou ravinement,
- abords de cours d'eau permanents ou semi-permanents sur 25 mètres à partir de la berge des mares, puisards et puits pour cause de salubrité publique,
- zone de naissance des sources et leurs bassins de réception,
- zones de peuplements des essences protégées,
- zones protégées pour raison de salubrité publique,
- zones protégées dans l'intérêt de la Défense nationale,
- forêts classées, périmètres de protection et périmètres de reboisement.

De ce qui précède, il apparaît que les droits reconnus aux populations sur les ressources forestières sont des droits très limités, ce qui présage une gestion difficile desdites ressources.

II. - Gestion des forêts

En principe et compte tenu de la politique forestière mise en œuvre par l'Etat, seules les institutions étatiques, à travers les Services des Eaux et Forêts, sont habilitées à gérer les forêts. Mais, il faut le souligner, à côté de ces institutions de gestion moderne, il existe, sur toute l'étendue du territoire national, des institutions de gestion coutumière des ressources fores-

tières. Aussi l'étude de ces dernières institutions va nous retenir dans un premier temps : après quoi suivra une analyse portant sur les institutions modernes de gestion forestière.

A. – Institutions de gestion coutumière

A vrai dire, il est difficile, a priori de soutenir que les populations maliennes sont écologistes. Cependant, une chose est sûre et certaine, c'est que ces populations ont toujours vécu en harmonie avec leur environnement naturel. Ceci, tout simplement, à cause de la place de choix que l'arbre occupe dans les traditions en milieu rural.

En effet, les formations végétales jouent un rôle nutritionnel et médicinal incontestable au sein des sociétés rurales maliennes et participent, dans une large mesure, à la sacralité.

De ce qui précède la gestion coutumière est fortement tributaire des rôles sus-évoqués. Bien entendu, dans le cadre de cette étude, il est impossible de dresser le profil de cette gestion traditionnelle des forêts dans son entier. Qu'il nous suffise d'étudier d'une part, le principe de la sacralité des formations végétales (1°) d'autre part, les règles locales de gestion des arbres (2°).

1° Le principe de la sacralité des formations végétales

L'origine de ce principe doit être recherchée dans la cosmogonie religieuse des populations rurales. Ces populations sont, pour l'essentiel, restées attachées à leur religion originaire l'animisme et ce, malgré leur conversion aux religions monothéistes que sont l'islam et le christianisme.

Cette religion repose sur la croyance selon laquelle la nature est animée par des âmes analogues à l'âme humaine.

Ainsi, certains arbres sont considérés comme étant l'habitacle des divinités de la brousse.

Certains lieux à végétation abondante sont classés « bois sacrés » par les populations qui s'interdisent de couper des arbres en de tels endroits.

De même, des forêts villageoises servent de lieux de culte pour tel ou tel fétiche, ce qui a pour effet d'en interdire l'accès soit aux femmes soit aux non initiés.

Dans le même ordre d'idées, des arbres sont considérés comme mystiques et doivent, pour certaines maladies, être cueillis à des heures précises de la journée.

Bref, les exemples qui marquent le principe de la sacralité des arbres peuvent être multipliés, mais ceux qui viennent d'être cités illustrent avec éloquence le phénomène.

Tout ceci explique, sans doute, l'existence au niveau de chaque terroir villageois, des règles locales de gestion des arbres.

2° Règles locales de gestion des arbres

Au Mali, il existe partout des principes de gestion traditionnelle des ressources forestières du terroir.

Propres à chaque terroir villageois, de tels principes sont mis en jeu et appliqués par les instances traditionnelles : Chefs de village et leurs Conseillers, maître de la terre, maître de la brousse, maître de pâturage etc...

Que ces règles de gestion coutumières ne soient pas écrites, elles ne demeurent pas moins réelles. Ces règles constituent le droit vécu et appliqué des populations par rapport aux règles du Code Forestier étudiées ci-avant.

Ce droit repose sur les principes ci-après :

L'appropriation de l'arbre est, le plus souvent, liée à celle de la terre. Aussi, celui qui possède une portion de terre, possède aussi les arbres situés sur ladite portion. De la sorte, la propriété du sol comporte le droit de planter, de tailler et de couper les arbres.

Il en va de même du droit de cueillir les fruits, l'écorce et les feuilles. Il y a ici une application de la théorie selon laquelle « l'accessoire suit le principal ». Dans la tradition des populations maliennes, théoriquement le propriétaire peut empêcher toute utilisation tierce sur les arbres de sa terre ; mais en pratique, seul le droit de planter et couper est pris en considération, à tout le moins, s'agissant d'espèces présentant une importance économique : tamarin (tamarindus indica), néré (parkia biglobosa), karité (butyrosperum parkii), rônier (borassus aethiopum) et toutes espèces exotiques d'arbres fruitiers : tamba – dougoura – sébé – etc.

En principe, les droits exercés sur des formations végétales données se transmettent aux exploitants successifs ayant hérité de la terre qui supporte lesdites formations végétales.

S'agissant des emprunteurs, leurs droits sur les arbres sont limités et toute coupe y afférente est prohibée sauf autorisation du propriétaire.

Des droits temporaires leur sont seuls reconnus à savoir : tailler les branches, cueillir les fruits, prendre du bois mort.

Une des caractéristiques fondamentales des pratiques des populations réside en la possibilité pour les propriétaires de champs de culture de disposer des arbres et produits situés dans leurs champs et cela, sans autorisation de quelque pouvoir que ce soit. S'agissant d'arbres protégés, le propriétaire peut couper le bois mort et tailler les branches de ces arbres sans autorisation des autorités villageoises.

Pareillement, le propriétaire d'arbres n'est soumis à aucune taxe d'exploitation des produits arboricoles, à quelque fin que ce soit.

Toutes les autres formations végétales situées hors des champs et des propriétés, sont soumises à l'utilisation de toute la communauté chargée de préserver les arbres utilitaires de toute mutilation. Ce devoir de préservation des arbres n'est assorti d'aucune sanction. Il faut dire au terme de cette étude relative à la gestion coutumière des ressources forestières qu'il apparaît que l'arbre a longtemps été considéré comme un don de Dieu.

En prenant les forêts comme ressource inépuisable, les populations n'étaient pas, jusqu'à une époque récente, conscientes de la nécessité d'actions en régénération ou en reconstitution à entreprendre.

De nos jours, la mentalité a évolué en ce domaine et, de plus en plus, les masses rurales entendent participer à la protection et la gestion des ressources forestières.

Il existe déjà, en cette matière des exemples d'une gestion des ressources forestières en tenant compte du principe de la complémentarité des activités : agriculture, élevage et pêche. Ce modèle se rencontre, principalement, dans le Delta intérieur du Niger. Dans certains villages deltaïques, il existe des institutions coutumières de gestion intégrée des ressources naturelles (terre – eau – couvert végétal) ; ce sont le Bécéma ou représentant des agriculteurs, le Baba Aougal ou représentant des pêcheurs et le Amirou Bâli ou représentant des éleveurs. Tous ensembles, ces personnages exercent, chacun en ce qui le concerne, un pouvoir sur l'eau, la terre et les pâturages. Il s'agit toutefois de pouvoirs complémentaires en vue d'une gestion rationnelle des ressources naturelles.

Ceci ne paraît pas être le cas, s'agissant d'institutions de gestion moderne des forêts.

B. – Institutions de gestion moderne des forêts

En fait d'institutions de gestion moderne des forêts, il s'agit, ni plus, ni moins, des services des Eaux et Forêts dont l'Administration est calquée sur le système administratif du pays.

Le Mali est réparti en huit unités administratives dénommées régions. Chaque région comprend plusieurs cercles. Chaque cercle est subdivisé en arrondissement. A la tête de chacune des entités administratives sus-visées se trouvent un gouverneur de région, un commandant de cercle et un chef d'arrondissement. Pareillement, les subdivisions administratives, dirigées chacune, par un directeur régional des Eaux et Forêts coïncident avec les circonscriptions administratives. Il existe huit régions forestières administratives, dirigées chacune, par un directeur régional des Eaux et Forêts. Chaque région est composée de plusieurs cantonnements forestiers administrés chacun par un Chef de cantonnement. En principe les limites du cantonnement coïncident avec celles du cercle. Chaque cantonnement comprend plusieurs postes forestiers administrés par des Chefs de poste. Les limites administratives du poste forestier coïncident avec celles de l'arrondissement.

Ce sont les agents des Eaux et Forêts qui animent les institutions susvisées qui assurent la gestion des forêts au Mali.

Ce qui caractérise cette gestion, c'est son caractère outrancièrement répressif.

Cette méthode de gestion est à l'origine d'exactions des agents forestiers sur les populations rurales condamnées à des amendes excessives soit en cas de feu de brousse soit en cas de coupe d'arbres sans autorisation.

Quant aux instruments d'aménagement et de protection ils ne font pas bon marché. Signalons en ce domaine l'Opération d'Aménagement des produits forestiers, le Programme National de Lutte contre la Désertification et le Projet de Gestion des ressources naturelles.

En fait de projets, il s'agit d'une série d'actions, logées dans les Services des Eaux et Forêts, tendant à mettre l'accent sur l'aménagement des forêts, en liaison avec les populations regroupées, le plus souvent, au sein d'associations d'exploitants forestiers, dans le cadre d'un partenariat Etat-Communautés rurales.

Cette façon de faire s'inscrit en droite ligne des stratégies politico-économiques du pays, à tout le moins, depuis les événements du 26 mars 1991, et surtout la Conférence Nationale d'Août de la même année, au cours de laquelle les populations ont marqué leur total désaccord avec les méthodes de gestion étatique des ressources naturelles – (terre – forêt – eau).

Cela s'est traduit par une relecture des textes forestiers dans un contexte administratif de décentralisation aux fins d'une participation des populations à la gestion et la protection des ressources forestières.

Il faut le dire, la jambe faible du système étatique de gestion forestière paraît résider dans les multiples problèmes agro-fonciers face à la protection des forêts.

Avec la politique d'auto-suffisance alimentaire, la priorité est donnée à l'agriculture sur l'élevage; ceci a favorisé une agriculture itinéraire avec une dégradation conséquente de l'écosystème. Ce qui aggrave davantage cette situation, c'est le fait que les services étatiques de chaque branche d'activités travaillent chacun de son côté, sans concertation. Il en résulte des conflits d'occupation de l'espace entre les activités. Au surplus, il n'existe pas une réglementation du pastoralisme, sauf à se conformer aux pratiques ayant cours en milieu rural.

De ce qui précède, il y a une nécessité de mettre en place un système de gestion planifié prenant en compte les exigences contemporaines de protection de l'environnement tout en conciliant l'exercice des activités de production.

ANNEXE I

Loi nº 86-47 AN-RM portant fixation des taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière

L'assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 30 janvier 1986 ;

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PROMULGUE LA LOI DONT LA TENEUR SUIT/

Article 1^{er} : Les taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière sont fixés comme suit sur l'ensemble du territoire de la République du Mali.

- Cailcédrat (Khaya sénégalensis)	7 500 F	CFA pa	r pied d'arbre
- Vène (Pterocarpus africanus)	4 000 F	"	"
- Lingué (Afzelia africana)	4 000 F	"	"
- Dougoura (Cordyla pinnata)	2 500 F	"	"
- Sau (Isoberlina doka)	2 500 F	"	"
- Tali (Erytrephlem guinéense)	2 500 F	"	"
- Sanan (Daniellia oliveri)	4 000 F	"	"
- Kapockier (Bombax costatum)		"	"
- Fromager (Geiba pentandra)	1 500 F	"	"
- Lompo (Pseudocedre la Kostchnii)	1 500 F	"	"
- Ouolo (Terminalia sp.)	1 500 F	"	"
- Guélé (Prosopis africana)	1 500 F	"	"
-Karité (Vitellaria paradoxa) peids morts seule-			
ment	3 500 F	"	"
- Néré (Parkia biolobosa) peids morts seulement	3 500 F	"	"
- Balanza (Acacia aldida) peids morts seulement	2 500 F	"	"
- Tamarinier (Tamarinous indica) peids morts seule-			
ment	2 500 F	"	"
– Autres essences, diamètre supérieur à 25 cm		"	"
- Rônier (Borassus flabelliifer)	2 000 F	"	"
- Doum (Hyphaene thebaica)	1000 F	"	"
-Perches fourches et poteaux de plus de 7 cm de			
diamètre à la base	150 F	CFA/uni	té
Gaulettes et perchettes de moins de 7 cm de dia-			
mètre à la base	50 F CFA/unité		
-Bambou et rachis de ban	50 F	" "	
	L		
B. – Bois de fer	ι:		
-Stère de bois (y compris bois mort)	250 F CFA le stère		
-Charbon de bois (quintal métrique)	250 F CFA les 100 Kg		

- Article 2 : L'ouverture des crédits correspondants au montant des redevances perçues est effectuée en recettes et en dépenses au Budget du fonds Forestier National.
- Article 3 : Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi, notamment la loi n° 81-04/AN-RM du 3 mars 1981.

Koulouba, le 21 mars 1986 Le président de la république Général Moussa Traore

ANNEXE II

Loi n° 86-65/AN-RM portant institution et fixant le taux d'une taxe de défrichement

L'assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 30 juin 1986 ; Le président de la république promulgue la loi dont la teneur suit/

- Article 1^{er} : Tout défrichement nouveau sur toute l'étendue du territoire de la République du Mali est soumis à une taxe de défrichement.
- Article 2 : On appelle défrichements nouveaux, les défrichements portant, soit sur les périmètres n'ayant jamais été mis en culture, soit sur les jachères anciennes de cinq ans et plus.
- Article 3: Le produit de la taxe de défrichement est versé au compte spécial du trésor fonds forestier national.
- Article 4 : La taxe de défrichement est acquittée au moment de la délivrance de l'autorisation de défrichement, elle est perçue dans les mêmes conditions que les autres taxes alimentant le fonds forestier national.
- Article 5 : Les taux de la taxe de défrichement perçue à l'occasion de la délivrance des autorisations de défrichement sont fixés comme suit sur l'ensemble de la République du Mali.
- En zone sahélienne, avec déssouchage : par hectare 7 500 F CFA;
- En zone sahélienne, sans déssouchage : par hectare 5 000 F CFA ;
- Au Sud de la zone sahélienne : par hectare 5 000 F CFA.

La limite sud de la zone sahélienne est fixée par la loi 86-42/AN-RM du 24 mars 1986 portant code forestier.

Article 6 : Tout contrevenant aux dispositions de l'article premier de la présente loi est passible de peines prévues par la législation en vigueur.

Koulouba, le 26 juillet 1986 Le président de la république Général Moussa Traore

La législation forestière au Niger

PAR

ABOUBAKAR MAÎDOKA

NIAMEY (NIGER)

L'environnement au Niger apparaît comme un intérêt constitutionnellement protégé. En effet, la constitution du 26 décembre 1992 consacre le droit de toute personne à un environnement sain, l'Etat étant chargé par ailleurs de veiller à la protection de l'environnement. Une disposition de l'avant-projet de Constitution, non retenue par le texte définitif, prévoyait, parmi les actes constitutifs de la haute trahison, «l'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, durable et favorable au développement » commis par le président de la République.

L'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural consacre les ressources naturelles comme faisant partie du « patrimoine commun de la nation » devant à ce titre faire l'objet d'une gestion rationnelle assurant leur protection et leur optimisation.

Le même texte définit les forêts comme tant « les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, les bois de service ou d'industrie, les bois de chauffage et à charbon, ou des produits accessoires tels que : les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, la glu, les gommes, les palmiers spontanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole ». La législation distingue les forêts domaniales et les forêts privées. Les premières sont celles du domaine public, du domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales. Elles doivent faire l'objet d'un classement par décret pris en conseil des ministres, le même texte devant définir le régime juridique de leur exploitation. Les forêts domaniales classées ne peuvent être aliénées qu'après déclassement prononcé par décret pris en conseil des ministres.

Font également partie du domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales les forêts non appropriées selon les règles du code civil et de l'immatriculation et sur lesquelles ne sont pas exercés des droits coutumiers (la loi n° 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier consacrait la notion de « forêts vacantes et sans maîtres » aujourd'hui abandonnée).

Font aussi partie des forêts domaniales, les terres de restauration ou de récupération qui sont des espaces dégradés ou en voie de l'être, et dont la régénération s'impose.

1. – Les institutions nationales de gestion des forêts

La politique forestière de l'Etat nigérien est mise en œuvre par une pluralité d'acteurs, ce qui pose le problème de la coordination et de la cohérence des actions. Il n'existe pas en effet d'institution unique qui aurait pour vocation d'exercer de manière exclusive l'ensemble des compétences en matière forestière. Plusieurs départements ministériels interviennent, même si les divers réaménagements institutionnels opérés au cours des années traduisent le souci d'aboutir à une plus grande cohérence.

Avant l'avènement du pays à l'indépendance, le Conseil de gouvernement du Niger (20 décembre 1958) comportait un Ministère de l'Agriculture et des Forêts. A l'accession du pays à la souveraineté internationale en 1960 sera créé un Ministère de l'Economie rurale chargé notamment de la gestion des forêts, qui deviendra Ministère de l'Economie rurale, du Climat et de l'aide aux populations en 1974.

A l'unicité du système initial de gestion des forêts se substituera rapidement un système complexe d'exercice concurrent des compétences. Ainsi, en 1977 est créé un Ministère du développement rural, en même temps qu'un Ministère des Mines et de l'Hydraulique et de l'Environnement, dotés tous les deux de compétences en matière environnementale.

En 1980, le Ministère des Mines et de l'Hydraulique sera amputé de sa composante « Mines » avant de devenir Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement en 1982.

L'organisation gouvernementale actuelle révèle l'existence d'un Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage et d'un Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement, dotés tous de compétences en matière de gestion forestière.

D'autres départements ministériels, notamment celui de l'Equipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire, sont susceptibles d'intervenir, ne serait-ce que de manière indirecte. Les divers aménagements intervenus au cours des années ont traduit les incertitudes quant à la structure de rattachement de la gestion des forêts.

Pour pallier les conflits d'attribution et les inconvénients liés à la dispersion administrative, la plupart des textes régissant l'organisation des ministères à compétence environnementale (et notamment forestière) chargent ceux-ci d'assurer leur mission « en relation avec les Ministères et institutions concernés ».

Mais il est permis de se demander si une telle formule suffit à résoudre les problèmes complexes de la gestion concertée des ressources forestières.

2. - Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts

D'une manière générale, la nouvelle législation forestière est marquée par le souci d'associer les populations à la préservation et à la gestion des ressources végétales. Ainsi, l'article 7 de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural stipule :

« L'organisation de l'espace rural et les normes d'utilisation des ressources rurales naturelles sont déterminées par les autorités compétentes en concertation avec les populations concernées ». Le principe de la participation des citoyens repose sur l'idée que la protection de l'environnement est une obligation de l'Etat, mais également un devoir des citoyens, qui doivent désormais jouer un rôle plus actif.

Le débat national sur le phénomène de la désertification organisé en 1984 a abouti à un certain nombre de recommandations et de décisions consignées dans un doucement popularisé sous le nom d'« engagement de Maradi». Parmi les objectifs visés figurent notamment la sensibilisation et la mobilisation des populations en vue de leur participation volontaire et responsable aux actions de lutte contre la désertification. Le plan d'action issu de l'« engagement de Maradi» prévoit entre autres :

- la définition et l'exécution d'un plan directeur de lutte contre la désertification avec la participation de toutes les couches sociales du pays ;
- l'élargissement du service civique national à toute la jeunesse nigérienne en vue d'entreprendre un vaste programme de lutte contre la désertification :
- le lancement d'un programme national de reboisement;
- l'instauration d'un système de prévention et de lutte contre les feux de brousse au niveau des communautés de base.

En vue de promouvoir le reboisement et dans l'intérêt public, la législation prévoit la possibilité pour l'administration d'accorder, en dotation révocable, aux collectivités et aux établissements publics, aux particuliers, à charge pour eux de les reboiser, des dépendances domaniales nues ou couvertes de boisements dégradés. Les bénéficiaires exploitent librement ces terrains sous réserve des restrictions visant la protection des terrains en pente et celles inscrites dans l'acte de dotation. Des subventions en nature, ou en espèces peuvent être accordées aux collectivités et aux particuliers impliqués dans ces travaux de reboisement.

Le Ministre chargé des forêts peut, par voie d'arrêtés, déterminer des zones soumises à la surveillance des usagers et collectivités voisines des forêts et éventuellement les modalités de ce service de surveillance qui fait office d'apport des populations pour la protection et la conservation de l'environnement. Ce service pourra être rétribué en cas d'activités intenses et d'efficacité apparente.

S'agissant des mesures fiscales, la législation prévoit que l'exploitation des forêts domaniales par des services publics, des sociétés ou des particuliers dans un but commercial ou industriel peut être faite soit en régie, par vente des coupes, par permis temporaire d'exploitation, par permis de coupe d'un nombre limité d'arbres, de pièces, fagots ou stères.

Tout acte d'exploitation forestière doit comporter une clause de reforestation des espaces décimés à la charge de l'exploitant. L'exploitation des produits forestiers fait l'objet de permis temporaires accordés par les autorités compétentes moyennant le paiement d'une redevance. Les produits forestiers provenant des défrichements effectués en vue de la préparation des terrains de culture ou de l'exercice de droits d'usage font également l'objet de redevances.

Plusieurs types d'exploitation sont soumis à la délivrance de permis de coupe et au paiement de redevances :

- les exploitations ayant un caractère commercial ou industriel;
- les exploitations des services publics civils ou militaires (établissements publics ou d'utilité publique) ou privés, associations, sociétés et syndicats disposant d'un fonds de fonctionnement;
- les exploitations de tous produits principaux ou accessoires faites par des personnes pour le compte des personnes ne jouissant pas de droits coutumiers d'usage personnels ou collectifs sur les lieux d'exploitation.

Les permis de coupe doivent obligatoirement mentionner le nombre et l'essence des arbres à exploiter, la durée de validité du permis de coupe, le montant des redevances payées.

3. - LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION

1. – Plans d'aménagement

Dans chaque département est institué un « schéma d'aménagement foncier » dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits s'y exerçant. L'élaboration de ce schéma, qui doit s'appuyer sur des études d'impact, doit permettre l'intervention des populations rurales et de leurs représentants.

L'accès aux ressources agricoles, sylvicoles, et pastorales doit se faire en conformité avec les prescriptions du schéma d'aménagement foncier. Chaque schéma est adopté par décret pris en conseil des ministres après avis des collectivités locales et du Conseil Economique, Social et Culturel. Des aménage-

ments forestiers peuvent être réalisés sur des terrains qualifiés par la loi de forêts ou sur certains terrains à vocation agricole ou pastorale. Ces aménagements, qui peuvent être publics ou privés, ont un but de protection et de production.

2. - Protection des espaces et des espèces

L'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural révèle l'existence de trois catégories de terres faisant l'objet d'une protection particulière. Il s'agit des terres réservées, des terres protégées et des terres de restauration.

Les terres réservées sont des espaces classés dans le domaine privé de l'Etat ou d'une collectivité territoriale destinés à des réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral.

Constituent des terres protégées les espaces classés dans le domaine public de l'Etat ou d'une collectivité territoriale aux fins de protection ou de conservation d'une ou plusieurs ressources naturelles.

Quant aux terres de restauration ou de récupération, il s'agit d'espaces dégradés ou en voie de l'être et dont la régénération s'impose :

- les versants montagneux dont la mise en réserve serait reconnue indispensable;
- les berges sableuses ou instables des rivières et des fleuves ;
- des terrains où pourraient se produire des ravinements et des éboulements dangereux;
- des terrains rendus impropres à toute exploitation agro-sylvo-pastorale suite à une exploitation intensive inconsidérée ou par l'action de la nature.

Les terres de restauration ou de récupération doivent obligatoirement être classées dans le domaine public de l'Etat pour la durée des travaux nécessaires. Les pasteurs sont tenus de respecter les espaces protégés conformément à la réglementation sur la circulation et le droit du pâturage du bétail dans les zones de culture.

La législation ne reconnaît aux populations autochtones l'exercice des droits coutumiers d'usage sur les forêts qu'en fonction de l'état et de la possibilité de ces forêts.

S'agissant des forêts privées, les particuliers propriétaires de terrains boisés ou de forêts y exercent tous les droits résultant de leur titre de propriété à condition que leurs pratiques ne présentent aucune menace pour l'équilibre de l'environnement ni un danger quelconque pour le public.

Les périmètres de restauration sont affranchis de tout droit coutumier d'usage. Quant aux forêts domaniales, ne peuvent s'y exercer que les droits coutumiers d'usage liés au ramassage du bois mort, à la récolte des produits d'exsudation, des fruits, des plantes médicinales et alimentaires et ceux reconnus par les actes réglementaires de classement.

Les cultures sur sol forestier sont formellement interdites dans les forêts domaniales et à l'intérieur des périmètres de restauration. De même, les cultures sur brûlis sont interdites dans les forêts classées dans le domaine privé. En vue d'assurer la protection et la régénération des forêts, la légis-lation interdit le défrichement de bois et broussailles dans les bandes de 10 mètres de largeur, longeant les rives des cours d'eau. De même est interdit l'ébranchage dans les forêts classées. Seul l'émondage est autorisé dans le domaine classé, sous réserve d'une exécution correcte de l'opération.

Certaines espèces font l'objet d'une protection spéciale car la loi interdit leur abattage, leur arrachage et leur mutilation, sauf autorisation hors les limites des agglomérations, jardins potagers et vergers. Les contrevenants sont passibles d'une peine d'emprisonnement d'un mois à 5 ans et d'une amende de 5 000 à 500 000 F ou d'une de ces deux peines seulement. Quinze espèces sont actuellement protégées, la liste pouvant être complétée par décret pris en conseil des ministres.

3. - Lutte contre les incendies de forêt

En vue de prévenir les incendies de forêt, l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural interdit d'abandonner un feu non éteint susceptible de se communiquer aux herbages. En outre, les feux de brousse sont interdits dans les zones forestières. Il est également interdit de porter ou d'allumer du feu en dehors des habitations et des campements, à l'intérieur et jusqu'à la distance de 500 mètres des forêts classées. Cependant, des charbonnières et fours à charbon pourront être établis en forêts classées dans la zone de 500 mètres. En outre, l'autorité administrative en accord avec le service forestier local fait procéder par les usagers des forêts ou les habitants des villages riverains à l'incinération des herbages à la limite des forêts classées et le long des chemins traversant lesdites forêts.

Le refus d'obtempérer à une réquisition légalement faite en vue de combattre un feu de brousse est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 10 000 à 500 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice de dommages-intérêts.

Les mêmes peines sont applicables aux individus qui auraient par maladresse, imprudence, négligence, inattention ou inobservation des règlements, involontairement causé un incendie dans une forêt classée ou protégée.

Les mesures de protection s'étendent aux forêts des particuliers. En effet, l'exploitation d'un terrain privé forestier doit être compatible avec l'ordre public et la protection de l'environnement.

4. – Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural, les ressources foncières sont constituées par l'ensemble des terres destinées à l'agriculture, à l'élevage, à la forestation ainsi que par les terres aménagées, les terres classées et les terres vacantes. L'ordonnance précitée distingue deux modes d'acquisition de la terre. Ainsi, la propriété du sol s'acquiert par la coutume et par les moyens du droit écrit. La propriété coutumière procède de :

- l'acquisition de la propriété foncière rurale par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective;
- l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ;
- tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes du terroir.

La propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre, au même titre que la propriété selon le droit écrit. L'admission de la propriété coutumière en équivalence de celle selon le droit écrit s'explique par la prédominance du mode coutumier d'appropriation de la terre dans les zones rurales.

S'agissant de la propriété selon le droit écrit, elle résulte de l'acquisition à titre privé d'une propriété foncière rurale par immatriculation au livre foncier, acte authentique, attestation d'enregistrement au dossier rural (1), ou acte sous seing privé. Les droits fonciers se prouvent par les modes de preuve reconnus par le droit civil.

Les terres qui ne relèvent ni de la propriété coutumière, ni de la propriété selon le droit écrit, c'est-à-dire celles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a été établie, sont considérées comme terres vacantes, appartenant à ce titre à l'Etat ou à la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle elles se trouvent.

La propriété des terres vacantes s'acquiert par concession rurale selon les modalités prévues par la loi sur le domaine privé de l'Etat et des collectivités. D'une manière générale, et sous réserve des droits des tiers, tout ce qui s'unit au sol, naturellement ou artificiellement, qu'il s'agisse du couvert végétal ou d'aménagements divers réalisés par l'homme, appartient au propriétaire du sol. Celui-ci exerce son droit de propriété dans le cadre des lois et règlements en vigueur, notamment ceux portant sur la mise en valeur et la protection de l'environnement.

⁽¹⁾ Institué dans chaque commune ou arrondissement, le dossier rural est un document comportant d'une part, un schéma graphique d'ensemble de l'espace rural sur lequel figure l'assiette des droits fonciers, et d'autre part, un fichier constitué de fiches individuelles mentionnant les titulaires des droits.

La législation impose au propriétaire de tout mettre en œuvre pour assurer la mise en valeur de son bien, ce qui traduit un souci de gestion optimale des ressources naturelles. Le constat d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur sans cause valable à l'issue de trois années consécutives autorise la Commission Foncière à confier l'usage du sol à un tiers désigné par le propriétaire ou à défaut par les autorités décentralisées. Le transfert de l'usage du sol à un tiers n'entraîne pas la perte du droit de propriété de son titulaire qui peut retrouver l'usage du sol après un délai de trois ans.

Le propriétaire supporte l'ensemble des servitudes imposées par le respect des droits des tiers, et résultant notamment du nécessaire accès à l'eau et aux pâturages.

En particulier les pasteurs se voient reconnaître le droit d'accéder librement aux ressources naturelles. De fait, les rapports entre pasteurs et agriculteurs sont souvent conflictuels, ponctués d'affrontements meurtriers. Le problème de la conciliation des intérêts et des droits des uns et des autres demeure au centre de toutes les tentatives de réglementation.

D'une manière générale, des espaces sont réservés au parcours, aux pâturages et au pacage du bétail. Pour prévenir des débordements préjudiciables aux cultures et aux forêts lors des déplacements des troupeaux, des chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage faisant partie du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales sont prévus. En outre, les pasteurs sont tenus de respecter la propriété privée et les espaces protégés conformément à la réglementation sur la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de culture. Ils ont également l'obligation de contribuer à la mise en valeur de l'espace pastoral en assurant la protection et la réhabilitation des ressources hydrauliques, des pâturages et du couvert végétal.

En dépit de toutes les dispositions prévues, les rapports entre agriculteurs et pasteurs ne sont pas exempts de tension compte tenu de la faible étendue des terres cultivables et de la rareté du couvert végétal soumis à une exploitation intensive aussi bien de la part des agriculteurs que des pasteurs.

5. – Le droit des populations autochtones et les forêts

D'une manière générale, l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural prévoit que l'organisation de l'espace rural et les normes d'utilisation des ressources naturelles sont déterminées par les autorités compétentes en concertation avec les populations concernées.

De nombreuses dispositions visent à assurer la conciliation des droits des populations autochtones avec les contraintes liées à la gestion des ressources forestières. Le régime juridique des forêts apparaît ainsi marqué par le souci de préserver les droits des populations autochtones, sous réserve des limitations rendues nécessaires par la protection du patrimoine forestier.

Les forêts non appropriées selon les règles du code civil et de l'immatriculation ne deviennent propriété de l'Etat ou des collectivités territoriales qu'après enquête publique et contradictoire faisant ressortir l'inexistence de droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur ces forêts. S'agissant de l'exploitation proprement dite des forêts, les collectivités autochtones continuent à exercer leurs droits d'usage coutumiers dans le domaine forestier non classé, y compris les chantiers forestiers, sans que les exploitants de ces chantiers puissent prétendre, à ce titre, à aucune compensation.

Cependant, les droits coutumiers d'usage ne peuvent s'exercer sur les périmètres de restauration. L'aménagement même des terres réservées, des terres protégées et des terres de restauration est subordonné à la consultation et à la participation des populations des terroirs concernés.

Dans les forêts domaniales, les droits coutumiers d'usage sont définis de manière restrictive car ils se limitent au ramassage du bois mort, à la récolte des produits d'exsudation, des fruits, des plantes médicinales et alimentaires, ainsi que les droits reconnus par les actes réglementaires de classement.

L'exploitation commerciale par les collectivités coutumières des produits autres que le bois des karités, gommiers, kapokiers, palmiers et autres espèces dont les récoltes leur appartiennent traditionnellement, continue d'être libre dans les forêts domaniales, sous réserve que les récoltes soient faites de manière à ne pas nuire aux végétaux producteurs.

Les limites des forêts classées sont toujours fixées de manière à laisser subsister des surfaces boisées largement suffisantes pour le libre exercice des droits coutumiers d'usage des riverains. Cependant, les droits coutumiers d'usage présentent un caractère résiduel. Leur exercice étant subordonné à l'état et à la possibilité des forêts. En particulier, lorsque leur parcours présente un danger pour les peuplements, l'introduction d'animaux domestiques dans certaines forêts classées peut être interdite. L'exercice des droits coutumiers d'usage peut être interdit sans compensation dans tous les cas où l'intérêt public est en cause. Ainsi, les cultures sur sol forestier sont formellement interdites dans les forêts domaniales et à l'intérieur des périmètres de restauration. De même, sont interdites les cultures sur brûlis dans les forêts classées dans le domaine privé. Cependant, le souci de préserver les droits des populations autochtones transparaît à travers l'obligation faite à l'administration de respecter les droits des tiers et de consulter les populations concernées, chaque fois qu'il est décidé de réaliser des aménagements forestiers sur les terrains domaniaux. Lorsque ces aménagements portent sur le domaine forestier réservé ou protégé, ils doivent être compatibles

avec les possibilités d'accès et d'usage de la forêt coutumièrement reconnues aux communautés autochtones pour leurs besoins individuels.

Compte tenu de l'importance qu'elles conservent dans les zones rurales, les autorités coutumières se voient reconnaître le statut d'interlocuteurs et de collaborateurs directs et permanents des autorités administratives en matière de police rurale.

Elles sont chargées, en premier ressort, du règlement par voie de conciliation des conflits ruraux. En outre, elles sont membres de la commission foncière instituée dans chaque arrondissement ou commune et qui est chargée notamment de reconnaître et d'établir le contenu des droits fonciers.

Le régime juridique de protection, conservation et développement des forêts en Roumanie

PAR

MIRCEA DUTU

PROFESSEUR DE DROIT
A L'UNIVERSITÉ ECOLOGIQUE DE BUCAREST, ROUMANIE,
DIRECTEUR DU CENTRE DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Introduction

La forêt couvre aujourd'hui en Roumanie 6,3 millions d'hectares, c'est à dire 26,7 % de la superficie du pays, beaucoup trop insuffisante par rapport aux 40 %, qui serait nécessaire pour assurer un climat et pour régénérer l'air. De plus, on constate un emplacement qui n'est pas favorable aux forêts sur le territoire national : 67 % à la montagne, 25 % dans la zone des collines et des coteaux et 8 % à la plaine.

Plus de 350 000 hectares sont atteints par le phénomène de dessèchement, dû d'une part, à la sécheresse et autres causes naturelles, d'autre part, à l'intervention humaine, sous la forme des défrichements des rideaux forestiers, à la dégradation des sols ou à la pollution. Les difficultés de la période de transition et plus particulièrement, la réorganisation de l'activité d'un large segment de la population, l'absence des institutions nécessaires, etc., amplifient l'agression contre la forêt, et occasionnent un impact particulièrement négatif sur sa qualité.

Le retour des terres dans le privé et le passage pour cela à la propriété privée d'environ 300 000 hectares de terrains à destination sylvestre (4 % du fonds forestier), dans les conditions de la crise économique, a eu, dans de nombreux cas, des conséquences négatives, comme, par exemple, le défrichement irrationnel et l'utilisation du bois pour des raisons économiques. On a coupé les rideaux forestiers, les arbres le long des chaussées ou ceux des plaines, etc. A tout cela s'ajoute le caractère transitoire de la législation appropriée, au sens où la réglementation spécifique à un système économique et social hypercentralisé « cohabite » avec les réglementations récemment en vigueur, adaptées à l'économie de marché.

I. – LE RÉGIME DOMANIAL APPLICABLE AU FONDS FORESTIER DE LA ROUMANIE

La législation forestière roumaine, bien qu'elle fasse une différence entre le domaine public et privé, emploie deux notions, deux concepts, ayant une signification globale : « le fonds forestier national » et « la végétation forestière en dehors de ce fonds ». Ainsi, les forêts, les terrains destinés au reboisement, ceux qui doivent servir au besoin de culture, de production ou d'administration sylvestre, les étangs, les lits des ruisseaux, autres que ceux inclus dans les cadastres des eaux, ainsi que les terrains non productifs, inclus dans les aménagements sylvestres, constituent, indifféremment de la nature du droit de propriété, le fonds forestier national. La végétation forestière des terrains situés en dehors du fonds forestier national est formée par : la végétation forestière des plaines boisées, les rideaux forestiers de protection des terrains agricoles, les plantations forestières et les arbres des zones de protection, des travaux hydrotechniques et de l'aménagement du territoire, ceux situés le long des cours d'eau et des canaux d'irrigation, les rideaux forestiers de protection et les arbres longeant les voies de communication, au-delà de la forêt et la végétation de la zone alpine. Cela doit être administré par les propriétaires des terrains, selon le but pour lequel elle a été créée et soumise à des normes techniques, sylvestres et de protection ainsi que pour la circulation et le transport du bois coupé, normes adoptées par le Ministère des eaux, des forêts et de la protection de l'environnement.

Reprenant la notion et les significations du fonds forestier national, défini comme « un bien d'intérêt national », on lui consacre un régime public de protection, de garde et d'exploitation des forêts, indifféremment du fait qu'il appartient à la propriété privée ou publique, ce qui signifie que le régime de la propriété privée sur le fonds forestier est « atteint » par un régime spécial domanial, sans pour autant perdre le caractère de régime du droit privé. Ainsi, la manière d'administrer le fonds forestier privé est établie par les aménagements sylvestres et exercée conformément au régime sylvestre et aux lois réglementant la protection de l'environnement.

Donc, le concept technico-juridique de « fonds forestier national » ne peut pas être substitué aux notions de « fonds public » ou de « fonds privé », car il a, en premier lieu, une fonction écologique afin de reconnaître et d'appliquer un régime minimal, ayant un caractère général de conservation et de protection de la forêt. Par conséquent, au niveau concret, le régime juridique applicable à une certaine forêt (au sens élargi) ou à un terrain à destination forestière est déterminé par la nature de la propriété publique ou privée à laquelle il appartient, auquel s'ajoute certaines règles de protection et de conservation.

D'ailleurs, le nouveau Code forestier tient à préciser notamment que « le droit de propriété sur les terrains qui constituent le fonds forestier national

s'exerce selon les dispositions du Code en vigueur », c'est à dire en observant certaines règles générales de protection et de conservation. Le support juridique du droit et de l'obligation de l'Etat d'imposer « les servitudes légales de protection de l'environnement » et d'obliger les propriétaires de forêts à respecter ainsi les règles établies comprend deux dispositions constitutionnelles.

En premier lieu, selon l'article 134 (2) lettre E de la Constitution roumaine, l'Etat doit assurer, entre autres, « la reconstitution et la protection de l'environnement ainsi que le maintien de l'équilibre écologique », tandis que l'article 41 (6) établit que le « Droit de propriété oblige à l'observation des tâches concernant la protection de l'environnement... ».

En réalité, la régénération, la bonne administration et la protection des forêts, l'exploitation industrielle du bois, l'assurance de l'intégralité et du développement du fonds forestier, ne peuvent pas être exclusivement un problème privé, concernant le propriétaire, mais aussi un problème d'intérêt public, qui, finalement peut atteindre le droit fondamental de l'homme à un environnement sain et équilibré du point de vue écologique, le problème de la protection de l'environnement étant « d'intérêt national ».

II. – LES RÈGLES DOMANIALES CONCERNANT LE FONDS FORESTIER NATIONAL

Le fonds forestier national est soumis au régime sylvestre, c'est à dire à un système de normes techniques, sylvestres, économiques et juridiques concernant l'aménagement, la culture, l'exploitation, la protection et la sauvegarde de ce fonds qui a pour but d'assurer l'intégralité et le développement durable du fonds forestier.

Ainsi, la réduction de la superficie du fonds forestier, propriété publique ou privée est interdite, exceptées les situations spécialement prévues par la loi notamment pour l'exécution des constructions ou des travaux d'intérêt public. Le nouveau Code forestier préconise la reconnaissance d'un droit de préemption de l'Etat à toutes les ventes bénévoles ou imposées, à un prix et dans des conditions égales, pour les enclaves du fonds forestier et les terrains limitrophes à la forêt, tout comme pour les terrains couverts de végétation forestière. De même, la Régie Nationale des Forêts peut acheter des terrains dégradés, propriété privée ou bien elle peut reprendre ces terrains s'ils sont cédés par leurs propriétaires en vue du reboisement. Enfin, pour les déboisements dûs à une cause de force majeure, la régénération doit être assurée dans un délai de deux ans tout au plus. Au cas où les propriétaires ne rempliraient pas cette obligation pour des raisons imputables, les travaux de reboisement et d'entretien jusqu'à la réussite finale de la régénération seraient exécutés par les enclos sylvicoles au compte des propriétaires.

Observant le même droit, l'obligation de protection et la conservation du fonds forestier, la législation actuelle a établi des règles et des mesures spéciales concernant la protection et la conservation de la forêt par : la protection des forêts contre les coupes irrationnelles, la protection contre la pollution, contre les maladies et les insectes nuisibles ainsi que la protection du fonds destiné à la chasse et du fonds concernant la pêche dans les eaux de la montagne y compris dans les eaux des barrages.

La protection des forêts contre les déforestations irrationnelles. Le volume du bois pour l'industrialisation, récolté par an sur l'ensemble du territoire et sur chaque unité de production sylvestre, est lié à la cote normale de déboisement établie par les aménagements sylvestres, tout en tenant compte de la structure du bois. Afin de conserver les forêts importantes de chêne rouvre, chêne chevelu, hêtre, tilleul, sapin, mélèze, tout comme pour obtenir des productions industrielles de qualité supérieure, les coupes de bois de ces forêts peuvent être faites seulement à l'âge prévu par la loi.

L'exploitation du bois industriel est faite dans les conditions, les délais, les modalités, les périodes de coupe et de transport par les instructions spéciales émises par le Ministère des Eaux, des Forêts et de la Protection de l'Environnement. En règle générale, le bois peut être coupé après seulement sur délivrance d'une autorisation d'exploitation et un cahier des charges par les unités forestières.

En même temps, le contrôle de la circulation du bois est réalisé par l'institution de l'obligation de présenter les papiers justificatifs pour chaque transport depuis l'endroit où se fait la coupe jusqu'à celui de l'entreposage ainsi que par l'évidence et l'archivage des papiers attestant la provenance du bois reçu pour utilisation industrielle par les propriétaires d'installations transformant le bois rond. De plus, à l'exploitation du bois, les enclos sylvicoles, les agents économiques et les personnes physiques autorisées, sont obligés d'utiliser des technologies pour la coupe du bois et pour son transport en dehors de la forêt qui ne provoquent pas la dégradation des sols ou des rivages des eaux, la destruction ou l'endommagement des arbres non destinés à l'exploitation.

En ce qui concerne les lots reçus pour l'exploitation, leurs titulaires en sont responsables pour toute la durée de l'exploitation, du début à la fin, des dommages causés au fonds forestier appartenant aux lots et sur une superficie de 200 mètres aux alentours.

La protection de la forêt contre la pollution. En règle générale de protection, les personnes physiques et juridiques qui déploient des activités causant des préjudices, par la pollution, au fonds forestier, à la végétation forestière et au-delà de ce fonds, sont obligées de prendre toutes les mesures nécessaires à l'observation des indices de qualité de l'air, de l'eau et du sol. Quant à la responsabilité, les dégâts causés par le non-respect de ces prévisions, ils

seront payés entièrement par ceux qui les ont causés, mis à part les sanctions pénales ou administratives selon le cas.

Aussi, pour prévenir la pollution de la forêt, faut-il éviter, autant que possible, l'implantation à proximité des forêts d'unités industrielles ayant des technologies polluantes.

La protection contre les maladies et les insectes nuisibles. L'état de santé des forêts est assurée par la prise de mesures à même de prévenir et de combattre les insectes nuisibles et les maladies. Ces mesures sont adoptées par les détenteurs des statistiques sur les insectes nuisibles à la végétation forestière en vue de les prévenir et de les combattre. Afin de protéger la flore et la faune, on applique des méthodes biologiques et intégrées pour combattre les maladies et les insectes nuisibles, à même d'assurer l'équilibre écologique.

La sauvegarde du fonds forestier. La Régie Nationale des Forêts et les détenteurs de forêts, propriété privée, sont obligés d'assurer la sauvegarde du fonds forestier qu'ils gèrent, contre les coupes illégales d'arbres, vols, destructions, dégradations, pâturage, braconnage et autres faits endommageables ainsi qu'à prendre des mesures pour prévenir ou combattre les incendies.

Afin d'atteindre ces objectifs, les autorités administratives locales (préfets, conseils départementaux et locaux, ainsi que la police) sont obligées de soutenir les propriétaires des forêts dans les actions de sauvegarde du fonds forestier.

Pour prévenir et éteindre les incendies des forêts, la loi prévoit l'obligation des personnes physiques et juridiques qui déploient des activités dans le cadre du Fonds forestier, ainsi que dans les zones limitrophes d'appliquer et de respecter les réglementations établies en ce sens.

De plus, les personnes physiques se trouvant à proximité des zones de végétation forestière où se sont produits des incendies sont obligées de participer à leur extinction.

III. – LES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA GESTION DES FORÊTS

Dans l'état actuel de développement des institutions pour les forêts en Roumanie, on constate trois catégories majeures de structures, selon le genre et les objectifs de ceux-ci : structures ayant la compétence de l'administration, structures pour l'administration et la gestion, ainsi que les associations des propriétaires.

Ainsi, l'organisme de l'administration publique centrale spécialisée, qui applique la stratégie et la politique forestière de l'Etat, est le Ministère des eaux, des forêts et de la protection de l'environnement. Par l'intermédiaire du Département des forêts, le Ministère remplit des attributions d'adminis-

tration générale (par l'élaboration de stratégies nationales et de prévisions pour l'entretien des forêts propriété d'Etat et privée, par des programmes concernant l'amélioration de l'état des forêts et de la végétation existant audelà du fonds forestier), de coordination et de contrôle sur l'application des réglementations légales concernant ce domaine. Ainsi, le Ministère représente les intérêts de l'Etat dans le cadre de la Régie nationale des forêts, élabore les normes qui constituent le régime sylvicole et exerce le contrôle de l'application de ces normes, coordonne et contrôle l'élaboration et l'application des aménagements sylvicoles, etc.

Au niveau des départements et de la ville de Bucarest, agissent les agents pour la protection de l'environnement, en tant que services publics décentralisés, ayant également comme attribution la protection des forêts.

En tant que structure ayant des attributions d'administration et de gestion, fonctionne la Régie nationale des forêts « ROMSILVA »-RA, dont l'objet d'activité, est l'entretien unitaire, sur des principes écologiques, sur la base des aménagements sylvicoles, du fonds forestier en totalité, afin d'augmenter la contribution des forêts à l'amélioration de l'environnement, et de couvrir certaines exigences de l'économie nationale.

A cet effet, la Régie organise et réalise les travaux nécessaires à la régénération des forêts, prend soin des terrains du fonds forestier pour qu'ils soient protégés contre l'érosion, et d'autres formes de dégradation, organise des actions de protection phytosanitaire, entretient les parcs nationaux et les réserves faisant partie du fonds forestier, sur des principes écologiques, etc.

Enfin, la loi exige que l'administration du fonds forestier, propriété privée, soit faite par ses propriétaires, de manière individuelle ou en association.

Par rapport aux structures actuelles d'administration et de gestion des forêts en Roumanie, s'imposent au moins deux remarques. En premier lieu, la coordination par le même ministère des attributions administratives des forêts et de la protection de l'environnement. Cela implique la réalisation simultanée de l'exploitation économique et du contrôle de l'observation des servitudes pour la protection de la nature, fait qui peut générer des intérêts différents, contradictoires, difficilement surmontables. Dans une période de transition, notamment, les difficultés socio-économiques ont, souvent, comme résultat, le passage des intérêts de la protection des facteurs de l'ombre dans la pénombre.

En second lieu, le monopole d'une seule régie nationale sur l'administration, la gestion et même sur la protection du fonds forestier, engendre un « état forestier » dans un « état de droit », où les rapports entre administration/exploitation et protection s'établit difficilement, car, dans la plupart des cas les intérêts du premier genre ont la priorité. D'ailleurs, les expériences des dernières années, surtout sur le plan local, ont démontré que

l'action et l'influence d'autres organismes publics ou privés sont, en fait, exclues du domaine de la Régie.

IV. – LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES POUR LA PROTECTION DES FORÊTS

L'analyse de la législation roumaine dans la perspective des mesures incitatives économiques et fiscales utilisées dans différents Etats (taxes, détaxes ou subventions, le système de la mise en consignation et des « bourses de pollution ») démontre qu'une telle pratique positive est encore au début.

Ainsi, les réglementations adoptées avant 1909, sont annexées aux mesures classiques, c'est à dire, on créé des obligations générales pour la protection du fonds forestier et on sanctionne le non-respect de celles-ci par le biais de la responsabilité juridique (civile, contraventions ou pénales). Pourtant, la législation adoptée ces quatre dernières années ou celle en train d'être adoptée (ainsi que la loi concernant la protection de l'environnement ou du nouveau Code forestier, en ce moment en état d'élaboration) se montre ouverte à de telles mesures particulièrement efficaces.

Dans cette étude, je me contenterai de présenter les mesures déjà existantes dans la *loi Lata*, mesures qui connaissent déjà une consécration juridique adéquate, sans pour autant ignorer certaines solutions prévues pour l'avenir.

A préciser que celles-ci sont établies par des réglementations ayant un caractère général, portant sur la promotion des objectifs de la réforme, et, surtout, sur la transition à l'économie de marché. Il s'agit en fait, de la Loi du fonds foncier (n° 18/1991) par laquelle a été reconstitué ou constitué le droit de propriété privée sur les terrains, y compris ceux à destination forestière (les terrains de mise en forêt ceux pour les besoins de culture, production et administration sylvicole, terrains destinés à la mise en forêt et ceux non productifs s'ils font partie des aménagements sylvicoles) ainsi que certaines réglementations annexes.

a) Les taxes: En vue de la pénalisation du changement de la destination des terrains, l'exclusion définitive des terrains du circuit sylvicole doit être faite avec l'approbation du Ministère de l'environnement et par les titulaires de cette approbation, les propriétaires étant obligés de payer la contre valeur et les taxes prévues par la loi (art. 57 de la Loi 18/1991). Ces taxes vont constituer le « fonds d'amélioration du fonds foncier », qui sera à la disposition du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ainsi qu'à la disposition du Ministère de l'environnement.

Sont exempts de ces taxes les terrains définitivement exclus du circuit sylvicole, terrains destinés aux constructions abritant des activités sylvicoles, les actions visant à régulariser les cours d'eau et à obtenir des sources d'eau potable, ainsi que pour les objectifs météorologiques. Ayant des effets stimulants directs pour l'utilisation de manière efficace des surfaces des terrains et pour la prévention de leur dégradation, on a établi, par la Loi n° 69/1993 une taxe spéciale pour l'utilisation des terrains d'Etat à d'autres buts que pour l'agriculture ou la sylviculture. Cette taxe est annuelle, en lei par mètre de terrain, différenciée par catégorie de localités, et, dans le cadre de ces localités, par zones, et elle devient un revenu au budget de l'Etat.

Dans le même contexte, le volume de bois récolté par an, sur différentes zones géographiques et ayant différentes destinations, doit être approuvé par la loi, selon la capacité de support écologique des forêts. De même, l'exportation du bois et des produits en bois est contingentée.

b) Les détaxations et les subventions : Les terrains qui par la dégradation et la pollution ont perdu, en totalité ou en partie, la capacité de production pour les cultures sylvicoles, vont constituer des périmètres d'amélioration. Durant l'amélioration, ces terrains sont exempts de taxes et d'impôts envers l'Etat, le département ou la commune.

Le nouveau Code forestier prévoit le fait suivant : les terrains du fonds forestier constituant la propriété publique de l'Etat, vont être exempts de taxes et d'impôts.

Les fonds nécessaires à la recherche, l'élaboration des projets et l'exécution des travaux prévus dans les projets d'aménagement, d'amélioration et de mise en valeur des terrains dégradés et pollués faisant partie du périmètre est assuré du fonds d'amélioration et des allocations budgétaires. Ceux-ci peuvent être augmentés par la participation des autorités publiques locales, celle des détenteurs de terrains, du public, de l'OGN et d'autres institutions intéressées.

De même, l'Etat subventionne du budget, les travaux effectués pour consolider des terrains, pour la mise en forêt, les consolidations, le réensemencement d'herbe, etc., selon les projets d'amélioration. C'est toujours l'Etat qui mettra à la disposition de détenteurs de terrains sylvicoles dégradés, gratuitement, le matériel nécessaire, les plants, les graines des herbes ainsi que l'assistance technique, même si ceux-ci ne font pas partie du périmètre d'amélioration. Les détenteurs qui ont reçu des matériaux pour le réensemencement de l'herbe, pour la mise en forêt et pour l'amendement et qui ne les ont pas utilisés dans le but pour lequel ils les ont demandés, sont obligés de payer leur contre-valeur.

c) Le système de la consignation. Ce système de la consignation est utilisé sous la forme d'une « caution ». Ainsi, pour l'exclusion temporaire des terrains de la production sylvicole, le titulaire de l'approbation est obligé de déposer une garantie en argent égale à la taxe nécessaire pour exclure définitivement les terrains du circuit sylvicole, au « fonds d'amélioration du fonds foncier ». Après avoir rempli les obligations légales concernant la restitution des terrains, le titulaire recevra la garantie déposée sur la confirmation des

organismes des départements sylvicoles et sur la confirmation du propriétaire.

Au cas où le titulaire de l'approbation n'effectue pas les travaux de manière satisfaisante et dans les délais prévus par cette approbation, l'organisme sylvicole spécialisé va décider, après avoir effectivement constaté la situation, l'exécution des travaux de restitution sur les frais tirés de la garantie déposée. Si le titulaire de l'approbation n'effectue pas les travaux dans les nouveaux délais et observant la qualité établie par les organismes sylvicoles, la garantie reste entièrement et de manière définitive dans le « Fonds d'amélioration du fonds foncier ».

Le nouveau Code forestier va instituer une caution spéciale pour les titulaires des autorisations d'exploitation du bois n'appartenant pas à la Régie autonome des forêts, qui seront obligés de déposer, avant de recevoir l'autorisation, une somme équivalente à 20 % de la valeur du bois, établie par le contrat du fournisseur. La somme va être utilisée pour couvrir les éventuels dégâts causés au fonds forestier durant l'exploitation du bois.

Conclusion

Le système de mesures fiscales et incitatives pour la protection des forêts existant en Roumanie, est affecté par la période de transition à l'économie de marché et des difficultés qu'elle engendre. L'introduction de nouvelles mesures de ce genre suppose, d'une part, une certaine période « d'adaptation », un minimum d'expérience pour qu'on les fasse agir de manière effective et efficace, et, d'autre part, leur inscription dans l'ensemble général de la nouvelle stratégie de l'environnement et de la sauvegarde de la nature.

V. – LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION DE LA FORÊT

L'instrument principal d'aménagement du fonds forestier, propriété publique ou privée, est constitué par les aménagements publics, élaborés selon les prévisions des plans d'aménagement du territoire approuvés par la loi.

Ainsi, les aménagements sylvicoles constituent la base du cadastre forestier et ils établissent, par rapport aux objectifs écologiques et socio-économiques, la manière d'entretenir le fonds forestier, par l'institution des normes techniques spéciales et en décidant les mesures nécessaires à leur observation.

Sur la base de ces aménagements, on dresse de manière périodique, l'inventaire du fonds forestier, au niveau national et international.

Les aménagements sylvicoles s'établissent pour une période de 10 ans, à l'exception des forêts de peupliers, saules et autres variétés poussant rapidement, pour lesquelles on accorde une période de 5 ans.

Les aménagements sylvicoles et la modification de leurs prévisions sont approuvés par le Ministère des eaux, des forêts et de la protection de l'environnement.

Par rapport aux fonctions qu'elles remplissent, les forêts font partie de deux groupes fonctionnels. Le premier groupe qui comprend des forêts à fonctions spéciales pour la protection des eaux, du sol, du climat et des objectifs nationaux, des forêts pour les loisirs, celles pour la protection du génophode et de l'écophode, ainsi que les forêts déclarées monuments naturels et les réserves. Le deuxième groupe comprend des forêts ayant des fonctions de production et de protection où l'on compte réaliser, surtout du bois pour une utilisation industrielle, d'une qualité supérieure ainsi que d'autres produits de la forêt et en même temps, à assurer la protection de la qualité de l'environnement. Pour chaque groupe ou sous-groupe fonctionnel, sont établies par les aménagements sylvicoles, des mesures d'entretien différenciées, afin de réaliser des structures à même d'assurer et d'effectuer de manière adéquate les fonctions attribuées.

VI. – LES DROITS FONCIERS, LES PROBLÈMES AGRO-FONCIERS ET LA PROTECTION DES FORÊTS (LE STATUT DU SOL); LES RAPPORTS ENTRE LA FORÊT, L'AGRICULTURE ET LE PASTORALISME

L'évolution délétère du régime climatique en Roumanie peut être expliquée également par le dérèglement des rapports entre le fonds sylvicole et le fonds agricole. A cause des déboisements, pendant plusieurs années, des superficies importantes (plus de 2 millions d'hectares de 1781 à 1918), du pâturage excessif et des défrichements, a eu lieu une extension des sols arides sur les sols de sylvosteppe et de forêt, ce qui a favorisé le caractère de plus en plus sec du climat.

Conformément à la Loi n° 18/1991, du fonds foncier, on établit le fait que les terrains de tout genre, indifféremment de leur destination, du titre sur la base duquel ils sont obtenus ou du domaine public ou privé dont ils font partie, représentent le fonds foncier de la Roumanie.

On consacre ainsi un régime public de sauvegarde et de protection de tous les terrains, qu'ils fassent ou non l'objet de la propriété privée ou de la propriété publique.

Selon leur destination les terrains sont : des terrains agricoles, forestiers, des terrains se trouvant en permanence sous l'eau, ou à l'intérieur de la forêt ainsi que des terrains à destination spéciale.

Ainsi, les terrains à destination forestière sont : des terrains boisés ou ceux destinés au besoin des cultures, de production ou d'administration sylvicole, des terrains destinés au reboisement et ceux non productifs (rocheux, ravins, torrents) si ces terrains ne sont pas compris dans les aménagements sylvicoles.

Conformément à la loi, les détenteurs de terrains sont obligés de les exploiter, selon leur destination et d'assurer la protection du sol.

La protection et l'amélioration du sol sont réalisées par des travaux visant à prévenir et à combattre le processus de dégradation et de pollution du sol, dû aux phénomènes naturels ou causé par les activités économiques et sociales.

On peut changer la catégorie d'utilisation du terrain seulement dans les situations et les conditions strictement établies par la loi et avec l'approbation des autorités publiques compétentes.

Le pâturage dans les forêts qui font partie du fonds forestier, propriété publique de l'Etat, sur les terrains dégradés boisés et les rideaux forestiers de protection est interdit. En ce qui concerne le fonds forestier propriété privé, le pâturage est interdit seulement dans la zone des arbrisseaux en cours de régénérations et dans les forêts ayant des fonctions spéciales de protection ainsi que les plantations jeunes de moins de 10 ans et également dans les forêts de peupliers et de saule ayant seulement l'âge de 5 ans.

VII. – LE DROIT DES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LES FORÊTS

La législation roumaine actuelle comprend peu de prévisions concernant les droits des populations autochtones face aux facteurs de l'environnement. Ainsi, les réglementations sur les forêts n'établissent pas, en principe, de tels droits privés.

Pourtant, la Loi n° 82/1993 concernant la constitution de la Réserve de la Biosphère « le Delta du Danube », établit et garantit le droit de la population autochtone du territoire de la réserve de garder les coutumes spécifiques locales et les activités économiques traditionnelles.

Afin d'assurer la continuité des activités économiques traditionnelles, on prévoit la possibilité de compensations accordées par l'Etat. De plus, la population autochtone a un droit de préemption à la concession, par le gouvernement, des superficies de terrains et des eaux pour la mise en valeur des ressources terrestres et aquatiques.

Etat actuel de la législation forestière au Sénégal

PAR

IBRAHIMA LY

DOCTEUR D'ETAT EN DROIT
ASSISTANT À LA FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
UNIVERSITÉ CHEIKH ANTA DIOP (DAKAR, SÉNÉGAL)

Pays sahélien agressé par la désertification, le Sénégal s'efforce depuis des décennies à mettre en place une réglementation nationale appropriée en vue de protéger son patrimoine forestier en constant dépérissement.

Si l'existence des textes juridiques concernant la protection des forêts au Sénégal date de la période coloniale (1), l'indépendance a suscité un élan de réglementation et de codification plus ou moins heureux à partir de 1960. Les principaux textes sont les suivants :

Dans le domaine forestier proprement dit, un code forestier a été adopté en 1965. Il comportait deux parties :

- Une partie législative : la loi n° 65-23 du 9 février 1965 ;
- Une partie réglementaire : le décret n° 65-078 du 10 février 1965. (En 1974, la partie législative sera abrogée et remplacée par la loi n° 74-46 du 18 juillet 1974; elle-même sera abrogée et remplacée en 1993 par la loi n° 93-06 du 4 février 1993 actuellement en vigueur).

Le décret n° 65-078 reste toujours en vigueur jusqu'à son abrogation qui est du reste imminente.

Dans le domaine de la chasse et de la protection de la faune, le Code de la chasse date de 1967; et comprend deux parties :

- Une partie législative : la loi n° 67-28 du 29 mai 1967.
- Une partie réglementaire : le décret n° 67-610 du 30 mai 1967. (On notera qu'en ce qui concerne le Code de la chasse, le décret n° 67-610 a connu cinq modifications en près de vingt ans par les décrets suivants :
 - N° 69-1375 du 10 décembre 1969.
 - N° 73-068 du 25 janvier 1973.
- (1) On peut noter sur ce point l'ordonnance sur les eaux et forêts de 1669 (sous COLBERT) le Code forestier de 1827, le décret du 4 juillet 1935 sur le régime forestier, le décret du 12 avril 1954 réglementant les feux précoces, le décret du 20 mai 1955 sur le régime forestier et la protection des forêts, l'arrêté du 2 novembre 1942 réglementant l'exploitation des forêts en AOF, etc.

- N° 77-981 du 7 novembre 1977.
- N° 80-445 du 29 avril 1980.

La dernière modification date de 1986 : décret n° 86-844 du 14 juillet 1986 actuellement en vigueur.

Quant à la partie législative, elle n'a été abrogée et remplacée qu'en 1986 par la nouvelle loi : loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 actuellement en vigueur.

Le secteur de la pêche continentale ne sera pas abordé dans le présent rapport malgré les liens qu'il peut avoir avec la forêt et la chasse (2). L'accent sera mis en effet exclusivement sur la forêt et ses ressources animales et végétales. L'objectif principal étant de mettre en évidence les aspects juridiques de la gestion des forêts. Cinq thèmes permettront d'illustrer ces aspects juridiques :

- Les institutions nationales de gestion des forêts.
- Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts.
- Les instruments d'aménagement et de protection (plans d'aménagement, protection des espaces et des espèces, lutte contre les incendies de forêts).
- Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts (statut du sol, rapports forêts agriculture et pastoralisme).
- Les droits des populations autochtones et les forêts.

I. – Les institutions nationales de gestion des forêts

Dans la mesure où la définition et l'application de la politique forestière incombent à l'Etat, les institutions nationales de gestion des forêts sont principalement des institutions étatiques (3). Outre la Direction des Eaux, Forêts et Chasses, plusieurs Commissions et Conseils participent à cette gestion.

- (2) Les ressources halieutiques intérieures font en effet partie de la forêt.
- Les textes organisant la pêche continentale se divisent aussi en deux parties constituant le Code de la pêche continentale :
 - Partie législative : loi n° 63-40 du 10 juin 1963 (en vigueur).
- Partie réglementaire \cdot décret n° 65-506 du 19 juillet 1965 (complété par de nombreux autres textes).
- (3) Voir les développements sur les politiques publiques dans notre thèse : I. Ly, « Problématique du droit de l'Environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Senegal » (Thèse de doctorat d'Etat en droit Université Cheikh anta Diop Dakar Avril 1994; 458 pages (en particulier Titre II, 1^{re} Partie).

1. – La Direction des Eaux, Forêts et Chasses

C'est l'une des directions classiques du Ministère chargé de l'Environnement et de la Protection de la Nature (4). Elle est chargée aux termes du décret n° 85-1017 du 19 septembre 1985 (5) de la conception, de l'exécution et du contrôle de toutes les actions de l'Etat, des collectivités locales et des personnes privées relatives à :

- La délimitation du domaine forestier,
- La gestion et la mise en valeur des forêts, des ressources animales sauvages et des ressources halieutiques intérieures,
- La défense et la protection des forêts,
- L'exploitation des produits forestiers,
- L'élaboration des textes portant réglementation en matière cynégétique, piscicole et d'exploitation forestière.

Cette direction comprend un certain nombre de divisions intervenant dans les différents secteurs relevant de sa mission (6):

- Une division de la chasse, de la conservation du gibier et de son milieu,
- Une division de la protection de la forêt et de la lutte contre les feux de brousse,
- Une division de la production forestière,
- Une division de la pêche continentale et de la pisciculture.

Toutefois, il convient de signaler l'existence de la Direction de la conservation des sols et du reboisement que le décret de 1985 distingue de la Direction des Eaux et Forêts (7) et dont la mission est aux termes de l'article 11, la conception, l'exécution, le contrôle, l'impulsion et la coordination de toutes les actions relatives :

- à la mise en œuvre des projets autonomes de développement forestier artificiel,
- à la défense, la restauration et la conservation des sols,
- au reboisement industriel et communautaire,
- à l'aménagement, l'amélioration et la gestion des ressources végétales naturelles et des boisements,
- à l'élaboration des textes portant réglementation en matière de développement forestier.

Cette direction comprend à son tour un certain nombre de divisions aux termes de l'article 10 du décret de 1985.

- Une division de la conservation et de la restauration des sols,
- (4) A côté des directions de l'Environnement et des Parcs nationaux (Voir sur ce point, le décret n° 85-1017 du 19 septembre 1985 portant organisation du Ministère de la Protection de la Nature).
 - (5) Article 9 du décret n° 85-1017.
 - (6) Article 8 du décret nº 85-1017.
 - (7) Articles 10 et 11 du décret n° 85-1017.

- Une division de la sylviculture et du reboisement,
- Une division de l'aménagement forestier,
- Les projets autonomes de développement forestier.

En réalité, ces deux directions sont difficiles à séparer au plan fonctionnel dans la mesure où les actions de protection des forêts au sens large ne peuvent se faire sans des techniques de conservation des sols (8). L'imbrication des actions est sans doute à la base du projet de fusion envisagé dans le prochain décret portant organisation du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. En effet, les articles 9 et 10 dudit projet de décret ne distinguent désormais qu'une seule direction immuable et classique : la Direction des Eaux et Forêts :

Article 9: La Direction des Eaux et Forêts est chargée de la mise en œuvre de la politique forestière nationale et de l'exercice des prérogatives de l'Etat dans les domaines de la foresterie, de la conservation des sols, de la gestion de la faune et de la pêche continentale (9). Elle est responsable de la gestion du domaine forestier national et de l'élaboration des textes réglementaires et législatifs en matière de gestion des ressources naturelles relevant de sa compétence.

Il faut espérer que ce projet de décret soit rapidement adopté.

2. - Les commissions de conservation des sols

Elles sont prévues dans le Code forestier (partie réglementaire) de 1965 toujours en vigueur. C'est le chapitre II dudit décret relatif au classement et au déclassement du domaine forestier (articles D 11 à D 18) qui distingue deux commissions : une commission régionale de la conservation des sols créée au chef-lieu de chacune des régions administratives du Sénégal, et chargée d'examiner les demandes de classement des terrains dans le domaine forestier ou de déclassement des forêts classées (10). Les conditions de classement et de déclassement sont prévues à l'article D 11, alinéas 3 et 4 du décret n° 65-078. Ainsi :

- (8) C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le premier intitulé du projet de Code forestier actuel (partie législative : Loi n° 93-06 du 4 février 11993) était : «Code forestier et de la conservation des sols ». Mais il sera modifié.
- (9) Il y a donc véritablement un souci de fusion et de concentration des prérogatives dans des domaines variés :
 - La foresterie.
 - La conservation des sols.
 - La pêche continentale.

L'article 10 du projet de décret confirme l'étendue de ces domaines, en énumérant les divisions de la direction.

(10) Le projet de transformation des régions en collectivités locales soumises à la tutelle risque de transformer le fonctionnement et la composition de cette commission régionale. Une réflexion devrait être engagée dans ce sens pour anticiper les éventuels problèmes juridiques.

- Lorsque dans un département, le domaine forestier représente moins de vingt pour cent de la superficie, les demandes de déclassement ne pourront être étudiées par les commissions de conservation des sols que dans la mesure où seront présentées simultanément des propositions de classement portant sur des superficies au moins équivalentes.
- Toutefois, dans la zone sylvopastorale où la plus grande partie du domaine forestier doit être utilisée en vue de l'alimentation du bétail, le taux de classement ne devra pas être inférieur à 50 %. Les prescriptions de l'alinéa précédent seront applicables.

La commission régionale est présidée par le Gouverneur de la région ou son délégué. Elle comprend :

- Les préfets intéressés,
- Un représentant du service des domaines,
- Un représentant du service des Eaux et Forêts,
- Un représentant du service de l'agriculture,
- Un représentant du service du génie rural,
- Un représentant du service de l'élevage,
- Un représentant de chacune des collectivités intéressées à la demande ou au projet présenté,
- Un représentant de l'Assemblée régionale.

Conformément à l'article D 12 al. 1^{er}, la commission régionale établit le dossier du classement ou du déclassement, étudie le bien fondé des réclamations, et transmet le dossier à la commission nationale de la Conservation des sols à Dakar.

Intervenant à un second niveau en tant que 2^e commission, la commission nationale de conservation des sols doit étudier ce dossier transmis par la commission régionale, avant de le transmettre à son tour avec un avis motivé au Président de la République qui seul, examine en dernier ressort le projet de classement ou de déclassement. En cas d'approbation, il prend un décret prononçant le classement ou le déclassement du domaine forestier et fixe les conditions précises d'exploitation desdites terres par les collectivités bénéficiaires en fonction du plan de développement du territoire. Toutefois, pour que des cultures soient effectuées dans les zones déclassées, ou des défrichements, la collectivité bénéficiaire devra soumettre au service forestier un plan d'aménagement réservant les rideaux d'arbres anti-érosifs. Ce plan devra être approuvé par arrêté du Ministre chargé des Eaux et Forêts. Le contrôle de l'exécution de ces plans d'aménagement dans les zones déclassées se fait par les agents des Eaux et Forêts. Le contrôle de l'exécution de ces plans d'aménagement dans les zones déclassées se fait par les agents des Eaux et Forêts.

Une autre restriction est que le déclassement prononcé par décret du Président de la République « n'entraîne pas de la part de l'Etat renonciation à ses droits sur la parcelle de forêt déclassée. En aucun cas, la mise de cette

parcelle à la disposition d'individus ou de collectivités ne peut permettre la constitution de droits fonciers ou la reconstitution des droits de même nature qui avaient été éliminés par l'effet du classement... » (11).

Dans tous les cas, « la non-observation des conditions d'exploitation entraîne impérativement le retrait immédiat des terres affectées sans indemnisation aucune. Ce retrait est prononcé par décret » (12).

La commission nationale de conservation des sols est présidée par le Ministre chargé des Eaux et Forêts. Elle comprend :

- Un représentant du Ministre de l'Intérieur,
- Un représentant du Ministre du Plan et de la Coopération,
- Un représentant de l'Assemblée nationale,
- Un représentant du Conseil économique et social,
- Le Chef du service des Eaux et Forêts,
- Le Chef du service des Domaines,
- Le Chef du service de l'Agriculture,
- Le Chef du service de l'Elevage,
- Le Chef du service du génie rural,
- Le Directeur de l'aménagement du territoire.

3. – Les commissions départementales sur le défrichement et l'installation de nouveaux villages

Protéger les forêts, c'est aussi contrôler les défrichements et l'installation de nouveaux villages. L'article D 26 définit le défrichement comme « la succession des opérations destinées à permettre la mise en culture d'un terrain préalablement recouvert d'une végétation ligneuse ». L'article D 27 interdit le défrichement dans les zones suivantes :

- « A l'intérieur du domaine forestier,
- Dans les zones du domaine national mises en défens dans un but de protection (versant des collines à pente excessive, terres cultivables mais susceptibles d'érosion, dunes littorales, berges de rivières, etc.) ».

C'est pour prévenir le défrichement et l'occupation illicites de ces zones que la circulaire n° 0074/PM du 26 octobre 1973 va créer au niveau de chaque département la commission départementale sur le défrichement et l'ins-

(11) Article D 17.

Cette disposition a pour but d'éviter la spéculation foncière dans les zones déclassées. Elle vise plus spécialement à éviter l'appropriation privative dans des zones non susceptibles de l'être. (Pour des développements plus substantiels, voir M. CAVERIVIÈRE et M. DEBENE, « Droit foncier sénégalais » (Berger-Levrault, 1988) (sur la nature du domaine national).

Voir également I. Ly, « Les manifestations du pouvoir réglementaire des autorités administratives en matière foncière » (RIPAS, oct.-déc. 1990).

(12) Article D 18.

tallation de nouveaux villages. Elle est présidée par le Préfet du Département et comprend :

- Le représentant des Eaux et Forêts,
- Le représentant de l'agriculture,
- le représentant de l'élevage,
- les représentants des collectivités intéressées.

L'importance de ces commissions départementales se justifie par leurs attributions en matière de protection des forêts. En effet :

- Elles étudient toutes les nouvelles demandes de défrichements adressées aux Préfets en vue de la culture ou l'installation de nouveaux villages (13).
- Elles veillent à la collaboration étroite entre les services des Eaux et Forêts et les communautés rurales chargées de la gestion des terroirs dans les zones de terroir-test, en vue d'aider ces dernières à une meilleure conservation des formations végétales pour créer des bois qui leur appartiennent et réaliser des plantations.

En 1985, le Ministre de la Protection de la Nature, par la circulaire n° 1229/MPN du 7 mai 1985, rappelle à tous les Gouverneurs de région la nécessité de l'application de la circulaire du Premier Ministre du 26 octobre 1973. Ce rappel sera-t-il entendu ? L'avenir le dira certainement un jour.

4. – Le Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune

La protection des forêts concerne l'ensemble des ressources forestières, c'est-à-dire animales et végétales. Par conséquent, les espèces sont protégées par trois textes particuliers : les deux parties (législative et réglementaire) du Code de la chasse et de la protection de la faune, et le Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune (14). L'article 2 du décret portant création dudit Conseil supérieur lui donne des pouvoirs assez larges :

« Le Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune donne son avis sur toutes les questions concernant la chasse, la protection de la faune et de la nature dont il est saisi par son Président.

(13) Concernant les cultures, les articles D 29 et D 30 permettent dans le domaine forestier de conclure des contrats de culture. C'est par ces dispositions réglementaires que la forêt de Khelkom fut cédée aux Mourides en 1991. Ce qui suscita à l'époque de vives controverses dans les milieux scientifiques et forestiers. (Voir sur ce point l'article de Karen Freudenberger, « L'habile destruction d'une forêt » (Programme réseaux des zones arides · dossier n° 29 ; septembre 1991, 21 pages) cité par I. Ly (Thèse précitée ; pages 211 et 212).

Voir également plus loin : les rapports forêts, agriculture et pastoralisme.

(14) Ce conseil est régi par le décret n° 81-1103 du 18 novembre 1981 (modifié par le décret n° 88-914 du 27 juin 1988).

Il peut, en outre, sur la proposition d'un tiers de ses membres, émettre des vœux (15) concernant les questions relevant de sa compétence, notamment sur :

- L'amélioration de la législation en matière de chasse, de protection de la faune et de la nature,
- L'organisation de l'exercice de la chasse,
- La détermination des zones de chasse à ouvrir ou à fermer.
- La protection de la faune et de son habitat, ainsi que celle de la flore,
- La réintroduction de certaines espèces animales,
- Le repeuplement faunique de certains territoires,
- Les problèmes liés au braconnage et à l'exploitation de la faune sauvage,
- L'encouragement d'études scientifiques de certaines espèces cynégétiques,
- La gestion des zones d'intérêt cynégétique,
- L'installation de nouveaux campements de tourisme cynégétique ».

On peut considérer que la composition renforcée de ce Conseil par 19 membres (12 membres de droit et 7 membres désignés) est un gage de succès de l'application de la politique de chasse et de protection de la faune. Mais outre la composition, certains pouvoirs du Conseil sont porteurs d'espoirs (16).

5. – Le Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'Environnement

La toute dernière des institutions de protection est le Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'Environnement. Créé par le décret n° 93-885 du 4 août 1993 (17), le Conseil supérieur est « un cadre de concertation chargé, sous la présidence du Premier Ministre, d'orienter l'action en vue d'intégrer harmonieusement les aspects environnementaux dans les programmes de développement économique et social... » (18). Aux termes de l'article 1^{er} dudit décret, « Le Conseil est chargé de la supervision et de la

⁽¹⁵⁾ Il y a là une absence de contrainte manifeste. Le terme de directive serait plus approprié, en laissant ainsi les modalités d'application aux organes plus techniques.

⁽¹⁶⁾ En particulier ceux contenus dans l'article 5 du décret n° 81-1103 : « Le Président du Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune a la faculté de confier à des groupes de travail spécialisés l'étude de certains problèmes particuliers ». Ces groupes spécialisés peuvent ainsi permettre le travail de réflexion destiné à améliorer la législation sur la chasse et la protection de la faune.

⁽¹⁷⁾ Soit exactement 6 mois après la signature de la partie législative du Code forestier (Loi n° 93-06 du 4 février 1993).

⁽¹⁸⁾ Extrait de l'exposé des motifs du décret n° 93-885 du 4 août 1993.

coordination des plans d'actions en matière de gestion de l'Environnement et des ressources naturelles ». C'est dire que l'objectif principal demeure la coordination afin d'éviter que les différents plans d'action en cours se contrarient dans leurs conceptions, leurs définitions et leurs modalités d'application.

Cependant, si cet objectif est louable en soi, on peut néanmoins se poser la question de savoir véritablement quelle est la différence dans le fond entre ce Conseil supérieur et le Conseil national de l'urbanisme et de l'Environnement toujours en vigueur. La question est d'autant plus importante que les dispositions finales du décret du 4 août 1993 ne suppriment pas le Conseil national. D'autre part, le décret de 1993 cite parmi ses visas le Code de l'urbanisme (partie réglementaire) qui contient les dispositions relatives au Conseil national, mais ne fait aucune allusion dans ses développements au contenu de ces dispositions. En réalité, la seule explication à notre avis est la volonté de l'Etat de faire cohabiter deux structures à compétences assez proches dans un même domaine : celui de la gestion des ressources naturelles. Cependant, les conditions d'une telle cohabitation ne nous paraissent pas suffisamment définies (19).

II. – LES MESURES INCITATIVES ET FISCALES DE PROTECTION DES FORÊTS

Les pouvoirs publics ont mis en place un ensemble de mesures destinées à encourager la protection des forêts et dissuader le gaspillage et la destruction des ressources ligneuses.

Le nouveau Code forestier (20) dispose par exemple à l'article L 2 que : « L'exploitation commerciale de toute ressource forestière du domaine national ne peut se faire qu'après paiement de taxes et redevances dans des conditions et formes définies par décret » (on peut supposer qu'il s'agit de la partie réglementaire du Code forestier, à moins qu'un décret particulier soit pris à cet effet ; l'article L 2 est quelque peu imprécis sur ce point). Dans tous les cas, « le produit des redevances et des adjudications réalisées par l'Etat est versé au Fonds forestier national » (21).

⁽¹⁹⁾ Voir des développements dans notre thèse précitée (pages 61 à 64).

⁽²⁰⁾ Loi n° 93-06 du 4 février 1993 (Titre I $\dot{}$ De la mise en valeur des forêts ; chapitre I : Des droits d'exploitation).

⁽²¹⁾ Article L 3.

232 IBRAHIMA LY

Cela signifie que c'est le Fonds forestier national qui joue le rôle de caissier forestier. L'article L 4 fixe ses attributions :

« Le Fonds forestier national contribue à la mise en valeur des ressources forestières nationales. Il exécute ou encourage, par ses interventions, les actions de protection et de conservation des ressources forestières, fauniques et piscicoles, les actions de reboisement, ainsi que les actions de restauration des terrains dénudés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave ». Un décret fixe les conditions et modalités de fonctionnement du Fonds forestier national (article L 4 alinéa 2).

En réalité, l'essentiel des mesures incitatives et fiscales sont contenues dans la partie réglementaire du Code forestier (22) et les autres textes particuliers intervenus par la suite (23).

- a) En ce qui concerne l'exploitation proprement dite, le principe fondamental est que toute opération commerciale visée par ladite exploitation sur le domaine national est subordonnée à l'obtention d'un permis (article D 38). Ce peut être :
- Soit un permis de coupe (articles D 41 à D 43);
- Soit un permis temporaire d'exploitation (article D 44);
- Soit une vente de coupe (article D 45).

Cette exploitation est subordonnée au versement préalable des taxes ou redevances prévues par les textes en vigueur (article D 39).

L'article D 41 précise que les permis de coupe concernent l'exploitation de bois d'œuvre, de bois de service, de bois de chauffage ou à charbon et de produits accessoires. Ils sont strictement personnels et portent sur un nombre déterminé d'arbres, de stères, de quintaux de charbon ou d'unité de produits. Le dernier alinéa prévoit des arrêtés du Ministre chargé des Eaux et Forêts devant fixer les quantités minima et maxima de produits à exploiter par permis et la durée maxima de validité de ceux-ci.

C'est ainsi que tous les ans, un arrêté ministériel portant organisation de la campagne d'exploitation forestière est pris. Cette campagne se déroule selon certaines étapes :

⁽²²⁾ Titre V . Exploitation; et Titre VI : Encouragement au reboisement

⁽²³⁾ Notamment le décret n° 87-316 du 14 mars 1987 modifié par le décret n° 88-582 du 15 avril 1988 (à propos des taxes et redevances à payer préalablement à toute exploitation).

Etape 1 :	Expression des besoins par les organismes d'exploitation forestière, (selon des critères techniques, financiers, et de gestion).		
Etape 2 :	Bilan annuel de la campagne précédente, fixation des quotas de la campagne en cours par une commission nationale qui se réunit à Dakar.		
Etape 3 :	Remise des quotas aux organismes par une commission régionale présidée par le Gouverneur ou son représentant.		
Etape 4:	Fichage des employés des organismes.		
Etape 5 :	Ouverture et matérialisation des chantiers d'exploitation par les agents du service des Eaux et Forêts.		
Etape 6 :	Installation au niveau des chantiers des employés des organismes.		
Etape 7 :	Etablissement des permis par les agents des Eaux et Forêts.		
Etape 8 :	Suivi et contrôle de la campagne à partir de fiches élaborées selon les conditions définies dans l'arrêté organisant ladite campagne.		

L'article D 44 réglemente les permis temporaires d'exploitation. Ces derniers ne sont délivrés que pour l'abattage du bois d'œuvre. Ils ne confèrent de droits ni sur le terrain, ni pour l'exploitation des bois de feu ou à charbon, ni pour les autres produits forestiers (24). Ils n'accordent aucune garantie quant aux essences exploitables, à leur volume ou à leur qualité. Ils portent sur des lots de 2500 ha au maximum et sont accordés par arrêté du Ministre chargé des Eaux et Forêts pris sur avis du Directeur des Eaux et Forêts. Leur délivrance est subordonnée au versement préalable d'une taxe annuelle de superficie et d'une caution. L'exploitation donne lieu au versement des redevances par pied d'arbres prévues par les textes en vigueur (25).

L'article D 45 réglemente les ventes de coupe de bois de chauffage ou à carbonisation par voie d'adjudication publique aux enchères ou au rabais. Le même système de cahier des charges contenant l'énoncé des mesures à

⁽²⁴⁾ Cette restriction peut s'expliquer par le souci de protéger tous les autres produits forestiers à l'exception du bois d'œuvre. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le 3° alinéa de l'article D 44 précise qu'ils sont valables un an et peuvent être renouvelés ou refusés à tout exploitant.

⁽²⁵⁾ Le cumul de la taxe annuelle de superficie, de la caution et des redevances par pied est la traduction même des mesures fiscales de protection des forêts. Le 4° alinéa de l'article D 44 prévoit d'ailleurs des mesures plus rigoureuses : « ... Un cahier de charges indiquant notamment les quantités minima et maxima à exploiter annuellement, les diamètres minima d'exploitabilité, les produits autres que les bois d'œuvre qui pourront être extraits de la parcelle dans des conditions déterminées, les mesures à prendre pour la régénération naturelle du peuplement et la préservation de la forêt... ».

prendre (régénération du peuplement, préservation de la forêt, etc.) appliqué par l'article D 44 pour les permis temporaires d'exploitation est repris pour les ventes de coupe.

Dans tous les cas, « l'exploitation ne pourra commencer qu'après versement à la caisse du receveur des domaines de 50 % du montant de l'adjudication. Le solde sera réglé sur présentation d'un bulletin de liquidation établi par l'inspection forestière, moitié lors de la sortie des premiers bois, moitié dans un délai maximum de deux mois après ce second versement » (article D 45 al. 6).

« En cas de non-respect du cahier des charges, l'exploitant devra abandonner la coupe. Les sommes préalablement versées resteront acquises au budget de l'Etat » (article D 45 dernier alinéa).

Cette dernière disposition traduit l'imperium de l'Etat en matière forestière et incite surtout les éventuels candidats à l'exploitation à bien réfléchir sur les conditions du cahier des charges. Au surplus, rien n'indique ce qu'il faut entendre par le non-respect du cahier des charges, ce qui peut conduire à des abus certains dans l'exercice par l'administration forestière de son pouvoir discrétionnaire. Cette imprécision du dernier alinéa de l'article D 45 constitue à elle seule une forme de protection des forêts par l'étendue des pouvoirs conférés à l'Etat à travers son administration forestière.

- b) En ce qui concerne l'encouragement au reboisement, autre mesure incitative de protection des forêts, le Titre VI (article D 47) énonce des règles générales :
- « Des portions du domaine forestier peuvent être concédées à des établissements privés, à des collectivités publiques ou privées à charge de les reboiser ou de les enrichir en essences forestières de valeur. Ces boisements sont temporairement soustraits à toute exploitation et affranchis de tous droits d'usage. Ultérieurement et en temps jugé opportun par le service forestier, l'exploitation sera faite par les bénéficiaires, à leur profit, conformément aux textes en vigueur. Des subventions, soit en argent, soit en plants forestiers pourront être accordées aux intéressés, à raison des travaux de reboisement entrepris par eux et en fonction d'un cahier des charges annexé ».

Ces règles peuvent contribuer à lutter contre la désertification tout en préservant le couvert végétal à un niveau appréciable. Mais l'application n'est pas encore effective, dans la mesure où il ne s'agit que de possibilité de concession par le service forestier (26). Or possibilité est synonyme d'appréciation. Les risques sont grands : les concessions accordées sur des bases relationnelles et non en fonction de la capacité à reboiser. L'octroi des sub-

⁽²⁶⁾ Pourtant l'article L 10 al. 3 du nouveau Code forestier rend le reboisement obligatoire pour pallier les insuffisances des méthodes culturales ou pour remplacer les prélèvements opérés dans le cadre de l'usufruit ou de la propriété.

ventions (en argent notamment) peut être une tentation pour plusieurs Etablissements privés et collectivités.

III. – LES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION

Trois points permettront de présenter ces instruments :

- Les plans d'aménagement,
- La protection des espaces et des espèces,
- La lutte contre les incendies de forêts.

1. – Les plans d'aménagement

C'est dans le cadre de la mise en valeur des forêts (droits d'exploitation) que les conditions des plans d'aménagement sont abordées et précisées (articles L 6 à L 12 du Code forestier).

Les droits que l'Etat concède sur les forêts et les terres à vocation forestière du domaine national aux collectivités locales, ainsi que les obligations qui en résultent pour celles-ci, sont définis, pour chaque collectivité locale concernée, par un plan d'aménagement élaboré par le service forestier et approuvé par celle-ci (27).

Ce plan ne peut limiter la libre jouissance par la collectivité locale des produits des forêts et terres à vocation forestière concernées que pour des motifs d'intérêt général tirés des nécessités de la protection et de la conservation des ressources forestières, du reboisement ou de la restauration des terrains dénudés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave.

La collectivité locale affecte aux personnes physiques ou morales qu'elle désigne les parcelles relevant des forêts ayant fait l'objet d'un plan d'aménagement forestier, à charge pour ces personnes d'en assurer la mise en valeur, conformément aux droits d'exploitation et dans les conditions prévues par ledit plan.

La collectivité peut faire procéder à l'adjudication sur pied, dans les limites prévues par le plan local d'aménagement des formations forestières dépendant de parcelles non-affectées.

Tout propriétaire ou usufruitier d'une formation forestière est tenu de procéder :

- à la matérialisation des limites de sa propriété,
- (27) C'est-à-dire la collectivité locale. C'est dire qu'il peut y avoir autant de plans d'aménagement que de collectivités locales bénéficiant des concessions del'Etat sur les forêts du domaine national.

- à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan d'aménagement de sa forêt, en collaboration avec le service forestier.

Le service forestier peut refuser l'autorisation de la collecte, la coupe, le transport et la transformation de produits forestiers si l'opération est contraire aux prescriptions du plan national d'aménagement forestier ou d'un plan local d'aménagement sylvicole (28). Il est possible, à la suite de ce qui précède, de faire les observations suivantes :

- a) Les plans d'aménagement constituent la condition essentielle de l'exploitation et de la mise en valeur des forêts du domaine national.
- b) Les plans d'aménagement sont élaborés par le service forestier (ou nécessairement en collaboration avec lui).
- c) Le non-respect des prescriptions des plans d'aménagement empêche les opérations envisagées.
- d) Les plans d'aménagement contiennent les droits et obligations des collectivités locales sur les terres du domaine national qui leur sont concédées par l'Etat.

2. – La protection des espaces et des espèces

Le domaine forestier bénéficie d'une protection à un double niveau :

- Le Code forestier d'abord contient des dispositions de base à la fois réglementaire et pénale. L'article L 45 nouveau dispose : « Quiconque coupe, arrache, mutile ou endommage d'une façon quelconque un ou des arbres ou plant d'espèce locale ou d'essence exotique classée dans la catégorie des espèces protégées est puni d'une amende de 20 000 à 500 000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans, ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice des dommages-intérêts ». L'article D 31 confirme cette disposition pénale :
- « Quiconque incendie, abat, détruit, défriche, occupe ou cultive illicitement une parcelle du domaine forestier sera immédiatement contraint à quitter l'emplacement sans préjudice des sanctions pénales encourues. L'Administration peut exiger de l'occupant la remise en état des lieux ou y pourvoir aux frais de celui-ci ».
- Le Code de la chasse et de la protection de la faune ensuite : (partie législative concernant les pénalités et la constatation des infractions, partie réglementaire organisant les permis de chasse, les modalités de chasse, et la protection de la faune).

Le contenu de ces textes ne distingue pas de manière tranchée les espaces et les espèces, dans la mesure où la protection des premiers permet la survie des seconds. Cependant, il est possible de faire la différence entre les espèces forestières protégées, et les zones de protection de la faune.

a) Les espèces protégées (29)

Le Code forestier considère comme espèces forestières protégées :

- Les essences forestières locales (énumérées).
- Les essences forestières exotiques introduites au Sénégal et toutes les essences plantées de main d'homme.

Ces arbres ne peuvent être abattus, ni arrachés, ni mutilés même pour l'exercice d'un droit d'usage, sans autorisation préalable du service forestier. Des arrêtés pris par le Ministre chargé des Eaux et Forêts peuvent introduire dans la liste figurant à la rubrique « essences forestières locales », d'autres essences forestières dont la protection s'avérerait nécessaire (30).

Dans les zones de terroirs et les zones pionnières, il devra être conservé dans les terrains de culture un minimum de vingt arbres de belle venue ou de soixante jeunes à l'hectare sauf dans les zones aménagées où des bandes boisées anti-érosives auraient été réservées ou créées. La mutilation ou la coupe de la végétation forestière de ces bandes anti-érosives est formellement interdite à moins qu'elle ne fasse l'objet d'un règlement d'exploitation approuvé par le service forestier (article D 37).

b) Les espèces de faune protégées (31)

Le Code de la chasse et de la protection de la faune énumère à l'article D 36 la liste de certains animaux dont la protection est garantie de manière absolue sur l'ensemble du territoire national (ils bénéficient d'une protection intégrale). Par contre, l'article D 37 énumère la liste des animaux partiellement protégés.

Dans la mesure où ces espèces animales peuvent se retrouver à l'intérieur des parcs nationaux, réserves naturelles intégrales, réserves spéciales et réserves de faune, la connaissance des zones de protection de la faune devient nécessaire (32) (33).

- (29) Titre IV Code forestier partie réglementaire (articles D 35 à D 37).
- (30) C'est dire qu'une marge d'appréciation est laissée à l'Administration chargée des Eaux et Forêts pour toute extension de la liste.
 - (31) Titre II Code de la chasse (articles D 36 et D 37).
 - (32) Elles sont réglementées au chapitre II (articles D 38 à D 42).
- (33) En règle générale, toutes les dispositions relatives aux infractions et aux pénalités contenues dans les deux codes (forestier et de la chasse) énumèrent les conditions et les formes des sanctions.

3. - La lutte contre les incendies de forêts

La situation sahélienne du Sénégal l'oblige à rendre la législation plus rigoureuse en ce qui concerne la lutte contre les incendies de forêts. C'est ainsi que tout feu de brousse, même précoce, est interdit dans certaines régions du Sénégal énumérées à l'article D 32 du Code forestier (34). Mais sur le reste du territoire, des feux de brousse mis à titre préventif seront allumés pendant les périodes ci-après :

- Du 1^{er} novembre au 31 décembre dans les régions de Thiès, du Sine-Saloum et du Sénégal oriental dans les départements de Vélingara, Kolda et Sédhiou.
- Du 1^{er} novembre au 15 janvier dans les départements de Bignona, de Ziguinchor et d'Oussouye.

Pour permettre aux villages intéressés de prendre toutes mesures de sécurité nécessaires, les autorités administratives indiqueront au moins huit jours à l'avance la date de la mise à feu. Les collectivités opérant de leur propre initiative préviendront les autorités administratives et les collectivités voisines dans les mêmes délais. Ce sont là les seules possibilités légales d'allumer des feux de brousse contrôlés.

En dehors de ces prescriptions, tout feu de brousse est interdit sur l'ensemble du territoire. Sont cependant autorisées, les incinérations de pâturages et le brûlis des terrains de culture sous réserve cependant du respect des mesures suivantes :

- Délimitation et protection des surfaces à incendier au moyen de bandes débroussaillées et désherbées;
- Mise à feu en fin de journée et par temps calme;
- Surveillance par les éleveurs ou les agriculteurs qui doivent se tenir prêts à intervenir en cas de propagation de l'incendie au-delà des limites prévues.

Dans le cadre des terroirs, les conseils ruraux prendront toutes décisions utiles conformément à ces prescriptions.

Dans le domaine forestier où seuls les agents du service forestier sont habilités à diriger les mises à feu précoces, nul n'est autorisé à porter ou à allumer un feu. Sur les chantiers de coupe ou de carbonisation, dans les mines et carrières en exploitation, sur les terrains de culture sous-contrat, toutes dispositions préventives devront être prises par les usagers dans le cas où l'emploi du feu serait nécessaire et aurait été autorisé par le service forestier.

Dans le cas où un incendie né dans la forêt ou provenant de l'extérieur menacerait une zone en régénération, un reboisement artificiel ou un périmètre de restauration, les collectivités voisines devront prêter leur concours à la lutte contre le feu. Nul ne peut se dérober à une réquisition valablement faite pour lutter contre un incendie menaçant la forêt (35).

IV. – Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts

Deux problèmes seront abordés ici : d'une part le statut du sol, d'autre part les rapports forêt, agriculture et pastoralisme.

1. – Le statut du sol

La loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national distingue quatre zones sur le territoire national : les zones urbaines, les zones de terroirs, les zones classées et les zones pionnières (36). L'article 6 de ladite loi dispose :

« Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable. Elles sont administrées conformément à cette réglementation ». Voilà le texte fondamental qui fixe le statut du sol forestier. La réglementation particulière dont il s'agit est le Code forestier plus spécialement la partie réglementaire (Titre I : du domaine forestier : articles D 1 à D 25) en ce qui concerne la constitution du domaine forestier. Ainsi :

Font partie du domaine forestier et constituent l'ensemble des zones classées : les forêts classées, les périmètres de reboisement et de restauration, les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales, les réserves spéciales. Certaines zones à vocation forestière et zones de protection peuvent, pour des motifs d'intérêt général, être classées dans le domaine forestier. De même, des parcelles pourront être soustraites du domaine forestier par déclassement en vue de la réalisation des plans de développement et des programmes d'aménagement du territoire.

Quelles sont les composantes de ce domaine forestier ? Comment sont-elles définies par le Code forestier (37) ?

- (35) La partie législative du nouveau Code forestier (articles L 51 à L 54) prévoit les sanctions pénales envers les auteurs de feux de brousse volontaires et involontaires. Ces dispositions renvoient sur certains aspects aux Code de procédure pénale (en particulier l'article 704 du CPP).
 - (36) Article 4 de la loi nº 64-46 du 17 juin 1964.
- (37) Voir les articles D 2 à D 6. En ce qui concerne plus spécialement les parcs nationaux et réserves, voir l'étude faite par l'UICN à la demande du programme marin et côtier du PNUE, et intitulée : « Identification, création et gestion des aires protégées dans la région WACAF : priorités nationales et régionales pour la conservation de la biodiversité côtière et marine » (avril 1992 ; 117 pages).

- a) Ont la vocation de forêt classée :
- Les terrains dont les produits exclusifs ou principaux sont : les bois d'ébénisterie, d'industrie, de sciage, de service, de chauffage ou à charbon, les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, les caoutchoucs, les résines ou gommes.
- Les peuplements de bambous, d'arbres fourragers, les palmiers spontanés, de fruitiers forestiers et de tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole.
- Les parties des périmètres de reboisement et de restauration définis à l'article 3 qui, dans le cadre de l'aménagement du territoire, auraient été transformées en massifs forestiers ou en bandes anti-érosives.
- b) Ont la vocation de périmètre de reboisement et de restauration, les zones de terrains dénudés ou insuffisamment boisés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave et dont le reboisement est reconnu nécessaire du point de vue agronomique, économique ou social.
- c) Ont la vocation de réserves naturelles intégrales, les zones constituant une collection type d'habitats naturels qui doivent être conservés comme partie intégrante du patrimoine national.
- d) Ont la vocation de réserves spéciales, les zones où certaines restrictions partielles ou totales, temporaires ou définitives quant à la chasse, la capture des animaux, l'exploitation des végétaux, des produits du sol et du sous-sol, l'installation de bâtiments peuvent être nécessaires à des fins scientifiques, touristiques ou climatiques.

Pourront être classées dans cette catégorie les zones dont les sols et les eaux reçoivent un aménagement particulier à l'occasion duquel le service des Eaux et Forêts peut intervenir.

e) Ont la vocation de parcs nationaux, les zones où des restrictions totales quant à la chasse, la capture des animaux, l'exploitation des végétaux, des produits du sol et du sous-sol sont nécessaires en vue de la conservation de la nature. Dans la mesure du possible, des parcs nationaux sont mis à la disposition du public pour son éducation et sa récréation.

En principe, le domaine forestier fait donc partie du domaine national. Il peut être agrandi ou réduit selon la technique du classement ou du déclassement (38). Par conséquent, son statut va changer ou non au rythme de l'application de cette technique.

⁽³⁸⁾ Les développements précédents sur les commissions (régionales et nationale) de conservation des sols permettent de comprendre la technique et les possibilités de classement ou de déclassement.

- Tant qu'il est maintenu dans les limites du domaine national, il est insusceptible d'appropriation privée (39).
- Dès qu'il est déclassé, il change de statut (domaine privé des particuliers, ou domaine privé ou public de l'Etat par exemple).

2. – Les rapports forêts agriculture et pastoralisme

S'il est normalement interdit de procéder à quelque défrichement et culture que ce soit à l'intérieur du domaine forestier, des autorisations de défrichement pour effectuer des cultures temporaires sur des terrains choisis par le service forestier et destinés à être enrichis ou reboisés en essences de valeur pourront être accordées par ce service aux communautés rurales limitrophes sous forme de contrats de culture. Les contrats de culture sont nominatifs et doivent mentionner :

- L'identité du cultivateur et son domicile,
- L'emplacement et la superficie de la parcelle accordée,
- La nature de la culture et l'ordre de l'assolement.
- Les dates de délivrance et d'expiration de l'autorisation.

Le bénéficiaire du contrat de culture s'engage sous peine de nullité du contrat :

- a) à procéder à l'abattage des arbres rez-terre sans mutilation ni incinération des souches;
- b) à aider les agents forestiers lors de la mise en place dans les cultures de plants ou semis d'essences de reboisement;
- c) à respecter les plants ou semis, à les protéger du feu et du bétail, à les entretenir au même titre que les cultures pendant la durée du contrat;
- d) à abandonner le terrain à l'expiration du contrat;
- e) à respecter toute clause spéciale qui pourrait être insérée dans le contrat.

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

⁽³⁹⁾ Cette impossibilité d'appropriation privée ne concerne cependant que le sol, car la partie législative du nouveau Code forestier (article L 1) reconnaît désormais la propriété privée des personnes physiques et morales sur les plantations individuelles implantées par elles sur le domaine national.

d'une importance capitale pour la protection du couvert végétal. C'est la raison pour laquelle « toute personne qu'elle soit ou non propriétaire ou éleveur, qui fait paître ou passer des animaux domestiques dans les parties du domaine forestier non ouvertes aux parcours, est condamnée à une amende de 20 000 à 200 000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans, ou de l'une de ces deux peines seulement » (40). « Les propriétaires et éleveurs sont civilement et solidairement responsables des confiscations, amendes, dommages-intérêts et frais auxquels leurs préposés ont été condamnés » (article L 55 al. 2).

- « Les animaux trouvés en pâturage ou en passage irrégulier dans le domaine forestier non ouvert au parcours peuvent être mis en fourrière et leur confiscation peut être ordonnée » (L 55 al. 3).
- « Si l'infraction est commise de nuit, ou si elle a lieu sur un terrain reboisé sur lequel la présence des animaux risque de compromettre les plantations, l'octroi des circonstances atténuantes ne peut en aucun cas avoir pour effet de réduire la peine prononcée au-dessous d'un mois, sans qu'il soit possible d'appliquer les dispositions de l'article 704 du Code de procédure pénale. Dans ce cas, la confiscation des animaux est obligatoire » (L 55 al. 3).

V. – Les droits des populations autochtones et les forêts

Outre le droit de propriété qu'elles peuvent avoir désormais au même titre que toute autre personne physique ou morale sur les plantations individuelles réalisées par elles sur le domaine national (à l'exclusion cependant de toute appropriation du terrain du domaine national), les populations autochtones bénéficient aussi, en tant que riverains traditionnels, de droits d'usage dans les forêts du domaine national dans les conditions prévues par la loi (41). En effet :

- Le principe de la propriété sur les plantations individuelles réalisées par les populations autochtones a été inséré dans le Code forestier après une longue réflexion. La lenteur de l'adoption du Code s'expliquait largement par le souci et la volonté des pouvoirs publics d'intéresser les populations à la gestion directe des forêts. Il s'avère que l'intéressement des populations locales ne peut exister que si elles peuvent être propriétaires des plantations réalisées. Il fallait donc examiner longuement les consé-

⁽⁴⁰⁾ Les dispositions des articles L 1 et L 18 permettent en effet l'exercice de tels droits à leur profit.

⁽⁴¹⁾ Les dispositions des articles L 1 et L 18 permettent en effet l'exercice de tels droits à leur profit.

- quences de l'octroi d'une telle propriété surtout quand le domaine national est insusceptible d'appropriation (42).
- L'exercice des droits d'usage sur certains produits à l'intérieur des parcelles mises en exploitation sans aucune compensation pour les exploitants constitue également une faveur destinée à intéresser les populations autochtones. Deux principaux avantages peuvent être notés en leur faveur : d'une part l'affectation des parcelles aux exploitants forestiers ne porte nullement atteinte aux droits d'usage des riverains traditionnels ; d'autre part, les exploitants ne sont pas dédommagés du fait de cette cohabitation forcée.

Cependant, il existe une légère restriction à ces avantages dans la mesure où le cahier des charges de l'exploitation de toute parcelle du domaine forestier devra indiquer la nature et la quantité des produits sur lesquels s'exercent les droits d'usage des riverains traditionnels. En d'autres termes, le législateur organise un partage des parcelles, mais exige en même temps une connaissance détaillée des produits forestiers objet dudit partage.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité d'un tel compromis qui peut varier en fonction de la zone concernée ou du cahier des charges de l'exploitation. Mais il est néanmoins la traduction de la volonté des pouvoirs publics de reconnaître des droits aux populations autochtones sur les forêts.

Documents consultés

1. Textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national (*JORS* du 11 juillet 1964, pp. 905 à 906).
- Loi n° 93-06 du 4 février 1993 portant Code forestier (partie législative) (JORS n° 5510 du 27 février 1993, pp. 53 à 60).
- Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 portant Code de la chasse et de la protection de la faune (partie législative) (*JORS* du 25 janvier 1986, pp. 39 à 43).
- Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national (*JORS* du 29 août 1964, pp. 1123 à 1126).
- Décret n° 65-078 du 10 février 1965 portant Code forestier (partie réglementaire) (JORS n° 3730 du 6 mars 1965, p. 276).
- (42) Voir pour des précisions · «Rapport de fin de mission : politique et législation forestière », par Kent Elbow et Steven W. Lawry (préparé pour la Direction de la Conservation des sols et du reboisement par le consortium du sud-est pour le développement international (SECID) et Louis Berger International, Inc. (LB11)) (Septembre 1989 Dakar, Sénégal, 18 pages et annexes). Ce rapport tente de présenter dans les détails les différents enjeux de cette propriété sur les arbres.

- Décret n° 81-1103 du 18 novembre 1981 relatif au Conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune (modifié par le décret n° 88-914 du 27 juin 1988).
- Décret n° 86-844 du 14 juillet 1986 portant Code de la chasse et de la protection de la faune (partie réglementaire) (*JORS* du 10 janvier 1987).
- Décret n° 85-1017 du 19 septembre 1985 portant organisation du Ministère de la Protection de la Nature (*JORS* n° 5083 du 5 octobre 1985, p. 466).
- Décret n° 87-316 du 14 mars 1987 relatif aux taxes et redevances en matière d'exploitation forestière (modifié par le décret n° 88-582 du 15 mars 1988).
- Circulaire n° 0074/PM du 26 octobre 1973 relative aux commissions départementales sur le défrichement et l'installation de nouveaux villages.
- Décret n° 93-885 du 4 août 1993 relatif au Conseil supérieur des Ressources naturelles et de l'Environnement (*JORS* n° 5535 du 7 août 1993, pp. 252 à 254).

2. Doctrine

- I. Ly, « Problématique du Droit de l'Environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du SENEGAL » (Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Université Cheikh Anta DIOP Dakar, Avril 1994, 458 pages).
- I. Ly, « Les manifestations du pouvoir réglementaire des autorités administratives en matière foncière » (RIPAS, Octobre-Décembre 1990).
- M. CAVERIVIÈRE et M. DEBENE, « Droit foncier sénégalais » (Berger-Levrault, 1988).
- K. Freudenberger, «L'habile destruction d'une forêt » (Programme réseaux des zones arides, dossier n° 29; Septembre 1991).
- « Identification, création et gestion des aires protégées dans la région WACAF : priorités nationales et régionales pour la conservation de la biodiversité côtière et marine » (Avril 1992 ; 117 pages) (rapport rédigé par l'UICN à la demande du programme marin et côtier du PNUE).
- Kent Elbow et Steven W. Lawry, «Rapport de fin de mission : politique et législation forestières » (préparé pour la Direction de la Conservation des sols et du reboisement ; Septembre 1989 DAKAR, 18 pages et annexes).

Rapport de droit Suisse

PAR

ANNE PETITPIERRE-SAUVAIN

Professeur à la Faculté de droit, Avocate au Barreau de Genève

1. – Institutions nationales DE GESTION DES FORÊTS

En tant qu'Etat fédéral, la Suisse se caractérise par un système administratif à deux étages qui fait intervenir dans la gestion des forêts des autorités cantonales (selon une organisation propre à chaque Etat fédéré) et fédérales (compétentes pour l'ensemble du territoire) (1). Toutefois, sur le plan législatif la compétence en matière de protection des forêts appartient à la Confédération depuis la fin du XIX esiècle. Les cantons ont donc un rôle d'exécution du droit fédéral mais leur autonomie sur le plan législatif est limitée aux domaines que celui-ci leur délègue. Une certaine organisation (art. 50/51 de la loi fédérale sur les forêts, LFo) est, certes, imposée aux cantons et couvre de ce fait l'ensemble du territoire suisse, mais celle-ci diffère encore selon l'importance du canton et de ses surfaces forestières. Aussi n'envisagerons-nous les « institutions nationales » de ce chapitre que comme « institutions fédérales » sans aborder la description des diverses instances d'exécution cantonales.

A. – La législation fédérale

On peut rappeler ici brièvement que la législation sur les forêts remonte à 1876 (mais dans sa version la plus longtemps en vigueur à 1902) et qu'elle a joué d'emblée un rôle important pour assurer la conservation de l'aire forestière existante. Celle-ci s'est même accrue en surface depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Elle n'a en revanche pas empêché une évolution de la qualité de cet espace forestier due, d'une part, à l'évolution de l'exploitation forestière et d'autre part, à l'existence d'un système de reboisement compensatoire en cas de défrichement dont l'emplacement et la qualité

⁽¹⁾ La Constitution fédérale réserve la compétence générale de légiférer aux cantons aussi longtemps qu'un domaine n'a pas été expressément attribué par elle à la Confédération.

n'ont pas toujours correspondu à la forêt sacrifiée. A ces éléments se sont ajoutés les dégâts dus à la pollution de l'air (2).

Sur la base de la loi de 1902, le gouvernement (Conseil fédéral) avait édicté une ordonnance d'application qui a été considérablement modifiée au fil des ans permettant une adaptation importante du droit forestier à l'évolution des problèmes (3). En 1988, le Conseil fédéral a néanmoins estimé que cette évolution rendait nécessaire une révision générale de la loi qui a abouti à l'actuelle législation du 4 octobre 1991 (LFo) complétée par une ordonnance sur les forêts (OFo) du 30 novembre 1992.

Alors que la loi de 1902 par son intitulé même de « loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts » reflétait la conception d'une certaine « subsidiarité » de l'intervention fédérale, ou du moins la volonté de définir des principes généraux plus que des normes déterminées, la nouvelle loi a des ambitions plus exhaustives. Son but est défini comme un véritable programme global de gestion des forêts :

- «1. La présente loi a pour but :
- a. d'assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique;
 - b. de protéger les forêts en tant que milieu naturel;
- c. de garantir que les forêts puissent remplir leurs fonctions, notamment leurs fonctions protectrice, sociale et économique (fonction de la forêt);
 - d. de maintenir et promouvoir l'économie forestière.
- 2. Elle en a en outre pour but de contribuer à protéger la population et les biens d'une valeur notable contre les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierres (catastrophes naturelles). » (art. 1 LFo).

La « haute surveillance » avait toutefois depuis longtemps quitté ses hauteurs pour intervenir très concrètement dans la gestion des forêts, comme en témoigne une abondante jurisprudence relative surtout aux conditions de défrichement devenues de plus en plus restrictives (4). En 1991, la Confédération quitte définitivement les sommets de la haute surveillance puisque l'article 49 de la loi lui confie le mandat de veiller à son exécution. Les cantons ne sont autorités d'exécution que sous réserve des compétences fédérales directes (art. 51 al. 1 LFo). Parmi les tâches débordant du cadre de la haute surveillance introduites dans l'ancienne loi en 1953, 1957 et 1963, trois éléments importants sont amplement repris dans la loi de 1991 : la réglementation sur la lutte contre les parasites et la protection de la qualité de

- (2) Ceux-ci ont joué un rôle important dans la décision d'entreprendre une révision totale : Message du Conseil fédéral du 29 juin 1988, Feuille fédérale 1988 III 163.
- (3) La loi n'a subi que quelques modifications de portée très limitée en 1945, 1953, 1955 et 1971.
- (4) La norme légale fondant cette pratique n'a toutefois subi aucune modification. L'art. 31 de l'ancienne loi prévoyait que «l'aire forestière de la Suisse ne doit pas être diminuée ». L'art. 3 LFo reprend pratiquement le texte de 1902 lorsqu'il stipule : «L'aire forestière ne doit pas être diminuée ».

la forêt, la formation du personnel forestier et les conditions d'octroi de subventions.

B. – L'organisation de l'administration

a) Services forestiers cantonaux

L'article 51 LFo fixe les exigences valables pour l'ensemble du territoire concernant les services forestiers cantonaux. Les cantons doivent en outre faire connaître l'organisation qu'ils se sont donnée en vue d'exécuter la loi (art. 53 LFo). Des exigences uniformes sont en outre posées pour ceux qui doivent assumer un emploi supérieur dans une administration forestière cantonale ou fédérale (art. 20 al. 3, 30 LFo). La surveillance des arrondissements forestiers cantonaux ne peut être confiée qu'à des ingénieurs forestiers diplômés en possession d'un certificat d'éligibilité. L'ordonnance sur les forêts précise à son article 36 les conditions d'éligibilité des ingénieurs qui doivent être titulaires de diplômes de l'Ecole polytechnique fédérale ou d'une école étrangère d'un niveau équivalent et avoir effectué un stage organisé conformément à l'article 37 de l'ordonnance.

b) Services fédéraux

Les tâches conférées par la loi à la Confédération sont du ressort du Département fédéral de l'intérieur (Ministère) au sein duquel elles sont assumées par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (O.F.E.F.P.) (voir ci-dessous ad C). La loi règle en outre les activités de l'Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage qui doit organiser, avec les services forestiers cantonaux, le relevé des données importantes pour la protection de la forêt, informer de l'apparition d'organismes et autres facteurs nuisibles pour elle et conseiller les services forestiers cantonaux (art. 30 OFo).

C. - Compétences des services fédéraux

Les autorités fédérales, soit en particulier le Département et l'OFEFP exercent les compétences que la loi confère à l'Etat fédéral. Il s'agit de celles qui ont joué un rôle fondamental dans la protection de la forêt et qui ont été maintenues et étendues, mais aussi de nombreuses tâches d'exécution en collaboration avec les autorités cantonales.

a) Autorisations de défrichement

Si l'aire forestière ne doit pas être diminuée, ce qui implique une interdiction de principe des défrichements (art. 5 al. 1 LFo), ceux-ci demeurent possibles à titre dérogatoire (art. 5 al. 2 LFo) pour autant :

- que le défrichement soit requis par un objet dont la réalisation présente un intérêt qui prime celui à la conservation de la forêt, les motifs purement financiers étant exclus (art. 5 al. 3 LFo),
- et que le défrichement soit compensé en nature dans la même région (avec des essences adaptées) (5).

C'est une disposition de même portée (quoique moins détaillée) contenue dans l'ancienne ordonnance sur les forêts qui a joué un rôle primordial dans la protection de la forêt et l'extension, en surface, de l'aire forestière au cours de ce siècle. L'autorité fédérale est compétente pour se prononcer sur les autorisations dès qu'elles portent sur des surfaces dépassant 5000 m² ou situées sur les territoires de plusieurs cantons (art. 6 LFo).

b) Gestion des forêts

Si la gestion des forêts appartenant à la Confédération ne pose pas de problèmes particuliers, étant soumise aux mêmes conditions légales que celles, beaucoup plus nombreuses appartenant aux communes et aux cantons (ainsi qu'aux particuliers) (6), en revanche, la Confédération intervient actuellement de façon plus directe et incisive que sous l'ancienne loi dans la gestion de l'ensemble des forêts (voir chapitre 3 ci-dessous). Outre les principes de gestion contenus dans la loi (art. 20 et ss LFo), les conditions fixées par l'ordonnance (art. 48 et ss not.) à l'octroi de prestations fédérales constituent un catalogue d'exigences relatives à la gestion individuelle des forêts. Les autorités fédérales peuvent en outre influencer cette gestion à travers l'approbation nécessaire de certaines prescriptions cantonales dans ce domaine. Ainsi, les cantons ne peuvent-t-ils autoriser des modes d'exploitation qui pourraient compromettre ou perturber les fonctions ou la gestion des forêts qu'à des conditions approuvées par l'autorité fédérale (art. 16 al. 2 et 52 LFo). Il en va de même pour les dispositions cantonales fixant la distance entre les constructions autorisées et la lisière des forêts (art. 17 al. 2 et 52 LFo), ainsi que pour les prescriptions cantonales relatives à une gestion garantissant le maintien des fonctions spécifiques de la forêt et un rendement soutenu au sens de l'article 20 alinéa 2 LFo.

c) Formation professionnelle

La Confédération doit surveiller, coordonner et encourager la formation professionnelle dans le domaine forestier (art. 29 LFo). Outre l'obligation faite aux écoles polytechniques fédérales d'organiser des programmes d'étude (art. 29 al. 2 LFo, 32 OFo), des tâches de formation professionnelle sont attribuées au Département de l'intérieur lui-même (art. 29 al. 4 LFo),

- (5) Sur les autres conditions relatives à la compensation, voir art. 7 LFo.
- (6) Seul le Parc National Suisse qui comporte une importante surface forestière fait l'objet d'une réglementation particulière.

notamment la création de règlements spécifiques pour la formation professionnelle et les exigences de fin d'apprentissage des métiers forestiers (bûcheron, maître-forestier, contremaître : art. 33 OFo; art. 35 OFo sur la commission chargée d'étudier ces questions), ainsi que l'organisation de stage de formation pour ingénieurs (art. 36-37 OFo).

d) Subventions et investissements

Le subventionnement et l'octroi de crédits d'investissement sur lesquels on reviendra dans le cadre du chapitre suivant relèvent également de la compétence du Département de l'intérieur et de l'O.F.E.F.P. Celui-ci doit approuver les mesures visant à conserver les forêts et à les protéger contre les catastrophes naturelles pour que leur subventionnement puisse être envisagé (art. 39 al. 2 OFo). Les indemnités et aides financières approuvées sont versées par l'OFEFP (art. 55 OFo) qui surveille également l'exécution des mesures approuvées (art. 57 OFo). Il est en outre compétent pour octroyer aux cantons des prêts globaux qui leur permettront de financer à leur tour des prêts aux particuliers et aux communes destinés à des investissements dans la construction, la protection contre les catastrophes naturelles et certains travaux de gestion des forêts, ainsi que l'acquisition de véhicules ou machines nécessaires (art. 40 LFo).

e) Recours

L'O.F.E.F.P. est enfin compétent pour exercer les recours que la loi (que ce soit celle sur les forêts ou celles sur la protection de l'environnement, sur la protection de la nature et du paysage) réserve à l'Autorité fédérale contre des décisions prises par les autorités cantonales.

On relèvera ici que les recours des particuliers sont, quant à eux, soumis aux dispositions générales en matière administrative. La loi renvoit en outre à la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage qui confère la qualité pour recourir aux cantons, aux communes et aux associations de protection de l'environnement (art. 46 LFo; art. 12 loi sur la protection de la nature et du paysage).

2. - Mesures incitatives et fiscales

La loi fédérale prévoit un ensemble de mesures d'incitation et de subvention. Des mesures complémentaires cantonales ne sont toutefois pas exclues. Elles sont même nécessaires dans la plupart des cas pour obtenir certains avantages en matière d'aide à l'investissement. Elles ne seront évoquées ici qu'à titre de complément aux mesures fédérales.

A. - Incitations

Trois types de mesures peuvent être rattachées à cette catégorie : les subventions, la formation professionnelle et la recherche.

a) Subventions

La Confédération peut subventionner des mesures visant « à conserver la forêt et à protéger la population ainsi que les biens d'une valeur notable contre les catastrophes naturelles » (art. 35 al. 1 LFo), de même que la formation professionnelle, la recherche et la collecte de données.

aa) Mesures pouvant être subventionnées

Il s'agit d'abord des mesures de protection contre les catastrophes naturelles, soit, par exemple, la construction d'ouvrages et d'installation de protection, la création et le traitement de jeunes peuplements ayant une fonction protectrice, ainsi que l'établissement de cadastres et cartes de dangers, l'exploitation de stations de mesures et de services d'alerte (art. 36 LFo). En particulier, on pourra financer des peuplements là où la montagne présente des risques d'avalanches, de glissements de terrain, d'érosion, de chutes de pierres (art. 42 al. 2 OFo). Le risque d'avalanches justifie également des constructions et, exceptionnellement, des installations pour leur déclenchement préventif (art. 17 OFo litt. b). Des mesures concomitantes dans les lits des torrents peuvent être financées lorsqu'elles sont liées à la conservation des forêts ainsi que des mesures contre les chutes de pierres, exceptionnellement des minages préventifs, voire en dernier ressort, le transfert dans des endroits sûrs de constructions et d'installations menacées (art. 17, 42 OFo).

La prévention des dégâts aux forêts peut également être financée, en particulier s'il s'agit d'installations techniques pour la prévention du feu, d'installations destinées à combattre les organismes nuisibles et de coupes ou nettoyages destinés à empêcher la propagation de parasites ou maladies (art. 28, 44 OFo). Outre les mesures destinées à prévenir les dégâts dus aux parasites et polluants, des mesures de réparation des dommages causés par eux et par les catastrophes naturelles peuvent être financées (art. 29, 45 OFo).

Enfin, des mesures de gestion peuvent faire l'objet de financements publics. Il s'agit de celles visant à sauvegarder ou restaurer les fonctions protectrices de la forêt, notamment la stabilité des peuplements (art. 38 LFo; art. 17, 19, 47 OFo), de mesures d'aménagement, de traitement et d'exploitation (telle que la création de dessertes, d'entrepôts forestiers), la création de syndicats de gestion, la production de plants et de semences d'essences forestières, la promotion de ventes pour l'ensemble de l'économie forestière en cas de surproduction exceptionnelle (art. 38 LFo, 48, 50 OFo).

La protection et la gestion de réserves forestières peut également bénéficier de ces subventions.

bb) Conditions du subventionnement

En premier lieu, les subventions fédérales ne sont octroyées qu'à condition que des subventions cantonales soient également allouées (art. 35 al. 2 litt. a LFo). Des devis et garanties de financement doivent être apportés avec l'approbation du canton (art. 42 al. 1, art. 44 al. 2, art. 48 al. 3 OFo).

En cas de protection contre les catastrophes naturelles, les mesures ne seront financées que si un risque particulier existe pour des vies humaines ou des biens de valeur notable (art. 42 al. 1 OFo). En aucun cas, on ne pourra financer des bâtiments ou installations construits sans nécessité absolue dans des zones dangereuses ou la protection d'installations touristiques tels que chemins de fer, remonte-pentes, pistes de ski. Certains financements peuvent être subordonnés à la condition que les bénéficiaires participent à des mesures d'entraide de l'économie forestière et de l'industrie du bois (art. 47 al. 2, 48 al. 2 OFo).

b) Formation professionnelle

La loi générale sur la formation professionnelle permet d'allouer des aides financières pour des formations particulières. La loi sur les forêts met le personnel forestier au bénéfice de ces aides (art. 39 al. 1 LFo). En outre, la Confédération peut subventionner la formation pratique du personnel forestier sur le terrain et l'élaboration de matériel pédagogique qui lui est destiné (art. 39 al. 2 LFo). Enfin, elle alloue des aides financières jusqu'à 50 % pour encourager la formation professionnelle des ouvriers forestiers et assurer la formation pratique des ingénieurs qui souhaitent accéder à des emplois supérieurs dans l'administration (voir ci-dessus, 1 B.a.; art. 29, 39 al. 3 LFo, 36, 37 OFo). Il s'agit en particulier du stage pratique imposé aux fonctionnaires supérieurs des services forestiers par l'article 36 OFo, pour lequel la Confédération finance partiellement la formation et l'indemnisation des maîtres responsables, ainsi que les frais de cours et la rédaction de matériel didactique (art. 51 OFo).

c) Activités scientifiques et techniques

Des aides financières peuvent également être allouées en dehors des services de recherche cantonaux et fédéraux pour des travaux de recherche sur les forêts, d'étude et de mise au point de mesures de protection de la forêt contre des atteintes diverses ou de la population contre les catastrophes naturelles. Il en va de même pour des recherches visant à améliorer la commercialisation et l'utilisation du bois (art. 31 LFo). Des travaux de ce genre peuvent être effectués par des associations privées d'importance nationale,

voire même régionale ou cantonale, qui ont des tâches en rapport avec la conservation de la forêt. Des financements peuvent également être octroyés pour la production de plantes et de semences d'essences forestières (art. 38 al. 2 litt. c. LFo) en vue de maintenir la diversité génétique (art. 50 OFo).

B. - Investissements

Des prêts remboursables sans intérêts ou à intérêts réduits peuvent être octroyés par la Confédération pour des constructions et installations destinées à l'exploitation forestière, ou des achats de véhicules et outillages forestiers (art. 40 LFo), ainsi que pour financer le solde des frais occasionnés par l'exécution de mesures susceptibles d'être subventionnées (protection contre les catastrophes naturelles, gestion des forêts, en particulier traitement destiné à la protection de la nature, production de plants et semences). Les crédits sont octroyés globalement aux cantons qui les répartissent entre les requérants. Ils ne sont alloués que pour des projets nécessaires et appropriés pour la protection contre les catastrophes naturelles ou pour l'entretien et l'exploitation des forêts, pour autant que la situation financière des requérants l'exige. Ceux-ci doivent avoir épuisé leurs propres moyens financiers (art. 60 OFo).

Les prêts sont limités à 20 ans et octroyés en règle générale sans intérêts, bien que la loi permette la perception d'un intérêt « réduit ».

C. – Compensations financières

L'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit que « le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement ». En accord avec ce principe, la loi sur les forêts introduit une taxe de compensation lorsqu'une autorisation de défricher est octroyée et que l'on renonce exceptionnellement à une compensation en nature de même valeur. La taxe de compensation correspond au montant économisé (soit la différence entre le coût de la compensation en nature dans la même région et celui des autres mesures prises) et doit être affectée au financement de mesures de conservation des forêts (art. 8. LFo) (7). Lorsque l'application des mesures conformes à l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire n'a pas déjà tenu compte de ces éléments, les cantons devront conformément à l'article 9 LFo, veiller à une répartition équitable des avantages considérables résultant de l'octroi d'autorisations de défrichement.

⁽⁷⁾ L'obligation de fournir la compensation en nature ou de prendre des mesures de protection de la nature et du paysage est mentionnée au registre foncier (art. 11 OFo).

3. – Les instruments d'aménagement et de protection

A. - Aménagement

a) En général

La zone forestière fait partie de celles définies par la planification générale du territoire. La planification cantonale peut donc inclure dans les zones protégées une zone forestière. Toutefois la définition de cette protection est du ressort de la législation sur les forêts. Elle est donc indépendante de la délimitation d'une telle zone sur les plans. Selon le Tribunal fédéral, la nature forestière s'apprécie en fonction du type d'arbres, de leur répartition dans le terrain, des fonctions protectrices de la couverture arborisée, voire, dans certains cas, de la relation de la zone arborisée avec les zones boisées avoisinantes (8). En revanche, la nature de la zone dans laquelle elle se trouve est dépourvue de pertinence et même son intégration formelle dans une zone à bâtir ne la prive pas de sa définition forestière, ni de la protection qui s'y rattache (9) (A.T.F. 111 Ib 306).

b) Constatation de la nature forestière

Cette définition fonctionnelle de la forêt, imposée par la jurisprudence, a parfois été source d'insécurité juridique, lorsqu'elle a été ignorée dans le cadre d'un processus de planification. Elle a néanmoins été maintenue à l'article 2 de l'actuelle loi sur les forêts : « par forêt on entend toutes les surfaces couvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières. Leur origine, leur mode d'exploitation et la mention au registre foncier ne sont pas pertinents ». La loi introduit toutefois une procédure permettant de préciser la nature forestière d'un bien. L'article 10 LFo permet ainsi à celui qui prouve un intérêt digne de protection de « demander au canton de décider si un bien-fonds doit être considéré comme forêt ou non ».

En outre la nature forestière de certains fonds doit être vérifiée lors de l'édiction ou de la révision de plans d'affectation (prévus par la loi sur l'aménagement du territoire) « là où les zones à bâtir confinent et confineront à la forêt » (art. 10 al. 2 LFo). Lorsque le plan d'affectation englobe la forêt, une autorisation de défricher doit être demandée, même si aucun projet de construction n'est encore envisagé (art. 12 LFo). A l'inverse, lorsque des biens-fonds sont sortis de la zone à bâtir dans le cadre d'une révision du

⁽⁸⁾ A.T.F. 113 Ib 361.

⁽⁹⁾ A.T.F. 111 Ib 306; pour le propriétaire dont la parcelle se couvre spontanément d'une végétation forestière, le seul moyen de sauvegarder un usage futur conforme aux normes de la zone à bâtir consiste à entreprendre « tout ce que l'on peut raisonnablement attendre de lui, au vu des circonstances, pour empêcher la croissance des arbres » (ibid., p. 305).

plan d'affectation, les limites des forêts doivent faire l'objet d'une procédure en constatation de la nature forestière, selon l'article 10 LFo. Au terme de cette procédure, la situation et les dimensions de la forêt, ainsi que la situation des immeubles touchés est indiquée sur un plan (art. 12 OFo).

Une procédure est également prévue en cas de constructions autorisées en dehors de la zone à bâtir. Celles-ci sont en effet possibles, conformément aux articles 22 et 24 de la loi sur l'aménagement du territoire, dans des circonstances exceptionnelles, que ce soit en forêt ou en terrain agricole. Ces autorisations doivent être demandées indépendamment de l'autorisation de défricher lorsque ces constructions nécessitent l'abattage d'arbres en forêt, mais toujours en accord avec l'autorité chargée d'octroyer l'autorisation de défrichement (art. 11 LFo, 14 OFo) (10).

B. - Instruments de protection

La protection de l'aire forestière qui, selon les termes de la loi, « ne doit pas être diminuée » (art. 3 LFo) repose sur deux institutions principales : l'autorisation de défricher et l'obligation de compensation. Des mesures peuvent être en outre prises pour lutter contre d'autres atteintes de l'homme.

a) L'autorisation de défricher

L'article 5 alinéa 1 LFo pose pour principe que les défrichements sont interdits. Une autorisation peut toutefois être accordée « à titre exceptionnel » s'il est démontré que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt. Trois conditions sont toutefois posées :

- que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu (c'est-à-dire en forêt),
- qu'il remplisse les conditions posées en matière d'aménagement du territoire,
- et qu'il n'en résulte pas de sérieux dangers pour l'environnement.

Ces dispositions sont la codification de la pratique développée sous l'empire de l'ancienne loi et introduite dans la révision de 1971 de l'ordonnance sur les forêts. Le Tribunal fédéral et les autorités administratives de la Confédération ont ainsi eu l'occasion de se prononcer sur le type de constructions dont l'intérêt pouvait primer celui à la conservation de la forêt. La plupart des considérations développées au cours des années sont encore valables (11), en particulier les réserves souvent formulées à l'égard

⁽¹⁰⁾ Comme les autorisations de construire délivrées conformément à la loi sur l'aménagement du territoire sont du ressort des autorités cantonales, celles-ci devront recueillir l'accord de l'autorité fédérale chargée de se prononcer sur le défrichement avant d'octroyer une autorisation exceptionnelle.

⁽¹¹⁾ Le Tribunal fédéral l'a confirmé pour des constructions touristiques dans un arrêt du 10 novembre 1993 (A.T.F. 119 Ib 397).

des défrichements à but touristique, quoique l'on puisse regretter une certaine complaisance à l'égard des projets routiers et des lignes à haute tension. On peut penser que la nouvelle loi accentuera les réticences à admettre d'autres utilisations à but économique, notamment les carrières et certaines exploitations agricoles (voir ci-dessous 4 D. b).

Le principe, souvent réaffirmé par le Tribunal fédéral sur la base de l'ordonnance sur les forêts, selon lequel le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain à bon compte ne sauraient en aucun cas justifier un défrichement, a trouvé sa consécration à l'article 5 alinéa 3 de la loi.

Les autorisations de défricher plus de 5000 m2 ou des surfaces inférieures situées sur le territoire de plusieurs cantons relèvent de la Confédération; les autres des cantons. Pour calculer la surface défrichée, on tient compte de l'ensemble des demandes relatives à un même ouvrage (art. 6 LFo), ainsi que des défrichements exécutés précédemment pour le même ouvrage au cours des quinze années antérieures ou qui bénéficient encore d'une autorisation (art. 6 OFo).

b) Compensation du défrichement

« Tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région, principalement avec des essences adaptées à la station » (art. 7 al. 1 LFo). Cette obligation auparavant contenue dans l'ordonnance est considérée comme le complément nécessaire au système institué par l'article 5 LFo. L'accent est mis sur la compensation en nature. Celle-ci est réalisée lorsqu'une forêt de même étendue est créée dans la même région, dans une station offrant des conditions qualitativement similaires à la surface défrichée. Une exception est toutefois admise lorsqu'il s'agit d'épargner des surfaces agricoles privilégiées ou des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère (art. 7 al. 2 LFo). La compensation peut alors avoir lieu dans une autre région. De même, on peut exceptionnellement prendre des mesures de protection de la nature et du paysage, en lieu et place de reboisement. On appliquera alors le système de la taxe de compensation (ci-dessus 2 C). L'ordonnance (art. 9) définit les zones de grande valeur écologique ou paysagère en se référant non seulement aux territoires classés en zone naturelle ou sites protégés selon les dispositions sur l'aménagement du territoire, mais également aux biotopes protégés en vertu des définitions particulières de la loi sur la protection de la nature et du paysage, aux objets classés à l'inventaire des sites et monuments nationaux, ainsi qu'aux sites marécageux d'une beauté particulière protégés par la constitution (art. 24sexies al. 5 Const. féd.).

c) Autres mesures de protection

Si la préservation de la surface forestière reste un objectif primordial, la forêt subit d'autres atteintes contre lesquelles des mesures de nature diverse doivent être prises.

aa) Limitation d'accès

Lorsque la conservation de la forêt ou la protection de plantes ou animaux sauvages l'exigent, les cantons peuvent limiter l'accès du public à certaines zones forestières. Ils peuvent également soumettre à autorisation l'organisation de manifestations importantes en forêt (art. 14 LFo), pour autant qu'elles ne comportent pas de véhicules à moteur (art. 13 al. 3 OFo). Ceux-ci sont en effet soumis à des restriction particulières. Ils ne peuvent, sauf dérogation cantonale, circuler en forêt que pour accomplir des activités de gestion forestière ou d'intérêt public. On considère comme tels le sauvetage, le contrôle policier, les exercices militaires, les mesures de protection contre les catastrophes naturelles et l'entretien des lignes du réseau PTT (art. 13 OFo). Les dérogations cantonales ne sont admissibles que si la conservation de la forêt n'est pas compromise.

bb) Limites d'exploitation

D'une façon générale l'abattage d'arbres en forêt est soumis à autorisation du service des forêts (art. 21 LFo). D'autres exploitations de nature à perturber les fonctions de la forêt sont interdites. S'il existe des droits à de telles exploitations, ils peuvent être expropriés (art. 16 LFo). Si elles sont maintenues « pour des raisons importantes », des conditions et charges appropriées devront être imposées.

L'utilisation en forêt de substances dangereuses pour l'environnement est interdite sauf dans la mesure où la législation en matière de protection de l'environnement le permet expressément (art. 18 LFo).

ce) Constructions à proximité de forêts

En octroyant des autorisations de construire à proximité des forêts, les cantons devront veiller à ce qu'elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation. Des distances minimales appropriées seront fixées par les législations cantonales.

d) Expropriation

En cas de nécessité, les cantons peuvent recourir à l'expropriation pour obtenir la propriété d'un bien-fonds ou y créer des servitudes en vue d'assurer la conservation de la forêt, ou encore, pour construire des ouvrages ou installations de protection contre les catastrophes naturelles (art. 48 LFo).

Comme on l'a vu, l'expropriation peut encore être appliquée à des droits dont l'exercice serait de nature à perturber les fonctions de la forêt.

C. – Protection contre les catastrophes et prévention des dégâts

a) Protection contre les catastrophes

Outre les instruments juridiques généraux servant au maintien et à la protection de la forêt, la loi contient un chapitre consacré à la protection contre les catastrophes naturelles. La protection contre le feu n'est qu'un aspect relativement peu développé de ces mesures qui visent avant tout à prévenir les inondations, l'érosion, les avalanches et les glissements de terrain, ou à en limiter les effets nuisibles. Des mesures doivent être prévues à cet effet « là ou la protection de la population ou de valeurs matérielles considérables l'exige... Des méthodes aussi respectueuses que possible de la nature doivent être utilisées » (art. 19 LFo).

Ces mesures reposent sur l'établissement de cadastres et cartes de dangers. Ceux-ci seront pris en compte dans le cadre de la planification du territoire (établissement de plans directeur et d'affectation). En outre, une planification intégrale devra être établie en tenant compte en particulier des intérêts de la gestion forestière, de la protection de la nature et du paysage, de la construction hydraulique, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire (art. 17 al. 3 OFo). Des services d'alerte doivent être prévus chaque fois que nécessaire, des stations de mesure et des systèmes d'information établis.

Enfin, des mesures de sécurité devront être prises combinées avec des mesures d'ingénierie biologique et sylvicole qui comprendront :

- des mesures sylvicoles,
- des constructions de protection contre les avalanches ou, exceptionnellement, pour leur déclenchement préventif,
- des mesures d'endiguement forestier des torrents,
- des travaux contre les glissements de terrain,
- des drainages et précautions contre l'érosion,
- des protections contre les chutes de pierre et, exceptionnellement, leur minage préventif
- le transfert d'installation et construction menacées.

Ces mesures sont susceptibles de financement public (cf. ci-dessus, 2 A. a) aa).

b) Prévention et réparation des dégâts

Outre les catastrophes naturelles, la forêt est menacée par des maladies et des parasites dont il convient de prévenir, de limiter et de réparer les dégâts.

En tout premier lieu, il s'agit d'assurer l'information et la vulgarisation des techniques dans ce domaine. L'O.F.E.F.P. est chargé de coordonner les efforts dans ce sens, tandis que l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige, et le paysage organise le relevé de données importantes, informe de l'apparition d'organismes nuisibles et conseille les services forestiers. Toutefois, l'Etat peut également intervenir pour prendre des mesures de protection et prévention. Ce sont alors des tâches qui incombent aux cantons.

aa) Mesures préventives

Il s'agit principalement de la construction d'installations techniques de protection contre le feu, de l'achat, de la surveillance et de l'entretien d'installations destinées à combattre les organismes nuisibles (pièges à bostryche, par exemple), du nettoiement des assiettes de coupes pour éviter la propagation de parasites et maladies, ainsi que de la réduction des charges physiques du sol.

bb) Mesures de réparation

En cas de dégâts importants, les cantons peuvent intervenir directement pour abattre ou transporter des arbres endommagés, écorcer ou traiter des bois présentant un risque particulier de propagation de parasites ou de maladies, nettoyer les assiettes de coupe, détruire des écorces ou des branches présentant un risque de propagation de maladies, éliminer des jeunes peuplements endommagés.

cc) Dégâts dus au gibier

Des mesures de prévention des dégâts dus au gibier pourront également être prises, selon une conception d'ensemble comprenant des soins aux biotopes, des mesures de protection du gibier contre les dérangements et le tir d'individus causant des dégâts (art. 31 OFo). Ces mesures auront pour objectif de garantir la conservation des forêts et en particulier leur régénération naturelle par des essences adaptées à la station sans devoir protéger directement les arbres (art. 27 al. 2 LFo).

4. – Droit foncier, problèmes agro-fonciers et protection des forêts

Les forêts ne sont pas soumises à un statut particulier en ce qui concerne la propriété. Seul le libre accès aux zones forestières constitue un statut particulier consacré par le Code civil suisse en 1912 déjà. Conformément à l'article 699 CC « chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté dans l'intérêt des

cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds ». L'article 14 LFo reprend cette obligation en précisant que « les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public ».

A. - Forêts publiques et forêts privées

La loi de 1991 a éliminé l'ancienne distinction établie entre forêts privées et forêts publiques appartenant soit à l'Etat (Confédération, cantons) soit aux communes ou autres entités publiques de droit cantonal, ainsi que celles soumises à leur gestion. Toutes sont désormais soumises au même régime et, le cas échéant, aux mêmes restrictions en matière de gestion (12). La loi n'a maintenue qu'une exigence particulière aux forêts publiques qui impose que la vente de forêts appartenant à des communes ou d'autres collectivités publiques ainsi que leur partage, soient soumis à une autorisation cantonale. Celle-ci ne peut être accordée que si l'opération ne porte pas atteinte aux fonctions de la forêt (art. 25 LFo). Plus que des distinctions dans les droits de propriété ou la libre disposition des forêts, la loi contient des restrictions à l'exercice des droits du propriétaire justifiées, on l'a vu, par l'intérêt public au maintien de l'aire forestière et en particulier de la forêt protectrice.

B. – Restrictions relatives à l'exploitation

On a vu que des restrictions à l'accès existent, en particulier concernant les véhicules à moteur (ci-dessus 3 B. c) aa)). De même, des restrictions au mode d'exploitation pouvant aller jusqu'à justifier l'expropriation de certains droits ont été prévues par la loi (ci-dessus 3 B. c) bb)).

C. – Gestion des forêts

Afin de garantir que les forêts soient gérées « de manière que leurs fonctions soient pleinement et durablement garanties (rendement soutenu) » la loi impose un certain nombre de contraintes en matière de gestion des forêts (art. 20 al. 1 LFo).

a) Planification

Les cantons doivent procéder à une planification de la gestion forestière, en respectant les exigences de l'approvisionnement en bois, d'une sylviculture proche de la nature et de la protection de la nature et du paysage

(12) Les art. 21, 22 et 25 aLFo prévoyaient des interventions particulières en matière de forêts publiques pour le rachat et la suppression de servitudes pouvant en gêner l'aménagement rationnel, ainsi que le financement de certaines infrastructures.

(art. 20 al. 2 LFo) (13). Ce faisant, ils pourront prévoir, « dans la mesure où l'état et la conservation de la forêt le permettent » et pour des raisons écologiques et paysagères, des zones restituées à la nature, à l'entretien desquelles on pourra même renoncer, ainsi que des réserves forestières de surface suffisante pour assurer la conservation de la diversité des espèces végétales et animales.

b) Exploitation

La liberté des propriétaires dans ce domaine est avant tout limitée par la nécessité de conserver les fonctions protectrices de la forêt. Toutefois, l'importance du maintien de la qualité écologique de la forêt est également souligné et a donné lieu à une réglementation particulière sur le « matériel forestier de reproduction » (art. 21 et ss OFo).

En principe, les coupes rases (14) et toutes les formes d'exploitation qui leur sont assimilables sont interdites, sauf autorisation spéciale destinée à permettre des travaux sylvicoles particuliers (art. 22 LFo). Tout abattage d'arbres en forêt est d'ailleurs soumis à l'autorisation du service forestier (art. 21 LFo). Lorsque des vides ont été occasionnés par l'homme ou la nature, ils doivent être reboisés, afin d'éviter que la stabilité ou la fonction protectrice de la forêt soit compromise. Au besoin, si la régénération naturelle ne suffit pas, on plantera des arbres et des buissons adaptés à la station.

Les plants et semences d'essences forestières sont soumis à un contrôle des cantons. Seul un matériel de reproduction de provenance attestée peut être utilisé à des fins forestières (art. 21 al. 4 OFo). Celui-ci est défini par l'autorité forestière cantonale qui contrôle la production commerciale et délivre des certificats de provenance. Un cadastre des peuplements semenciers et des réserves génétiques est tenu par l'OFEFP. C'est également ce dernier qui autorise l'importation de matériel forestier de reproduction, à condition qu'il soit approprié à la culture et muni d'un certificat d'origine, ou que l'importateur s'engage à l'utiliser en dehors des forêts (art. 22 OFo). Il contrôle également les sécheries privées, les pépinières forestières et les commerçants ou astreint à un contrôle de la provenance, de la préparation, la multiplication et la remise du matériel de reproduction (art. 23 OFo).

⁽¹³⁾ Les détails de la planification et les exigences d'information du public sont réglées par l'art. 18 OFo.

⁽¹⁴⁾ L'ordonnance définit les coupes rases comme «l'enlèvement total ou quasi total d'un peuplement qui soumet le parterre de coupe aux conditions écologiques des terrains découverts ou qui provoque des inconvénients graves pour la station ou les peuplements voisins » (art. 20 OFo).

c) Utilisation de substances particulières

Outre les dispositions de l'ordonnance sur les substances qui est applicable de façon générale dans le cadre de la loi sur la protection de l'environnement, des normes restrictives sont prévues pour l'utilisation en forêt de produits pouvant s'avérer dangereux pour l'environnement. Il s'agit des produits pour le traitement des plantes et des engrais. L'autorisation d'utiliser ces produits est en principe limitée dans le temps et dans l'espace (art. 25 al. 2 OFo).

Les produits phytosanitaires et régulateurs de croissance ne peuvent être utilisés que sur autorisation et pour autant qu'ils ne puissent être remplacés par des mesures affectant moins l'environnement. Les cas d'utilisation sont en outre limitativement énumérés (art. 26 al. 1 OFo) (15). L'usage d'herbicides n'est possible que dans les pépinières forestières sises en dehors des zones de protection des eaux souterraines. L'usage des produits phytosanitaires et régulateurs de croissance est en tout cas exclu dans les réserves naturelles, les roselières et marais, aux abords des eaux superficielles et dans certaines zones de protection des eaux souterraines.

Les engrais ne peuvent être utilisés en forêt sauf, sur autorisation, s'il s'agit de compost et d'engrais minéraux, dans les pépinières, lors de reboisements sur les talus des routes forestières ou pour des essais scientifiques. Sur les pâturages boisés, l'épandage d'engrais de ferme, de compost et d'engrais minéraux pourra être autorisé. En revanche, aucune autorisation ne pourra être octroyée dans les réserves naturelles, les roselières et les marais, ainsi qu'aux abords des eaux superficielles et dans les zones de protection des eaux souterraines.

D. – Forêts et agriculture

Quand elles n'appartiennent pas à des communes ou cantons, les forêts sont le plus souvent propriétés d'agriculteur ou de groupements de droit privé ou public à prédominance agricole. Dans les régions de montagne, l'exploitation des forêts est un complément à l'activité agricole. La forêt peut alors être également soumise à certaines règles de gestion résultant des dispositions sur l'agriculture. L'ensemble de ces dispositions qui visent d'autres buts que la préservation de la forêt n'est pas examiné ici. A titre d'exemple, on pourra toutefois signaler deux aspects de la cohabitation forêt-agriculture traités dans le cadre de la protection des forêts.

(15) Il s'agit surtout de traiter des bois abattus et ne pouvant momentanément être évacués ou pouvant être à l'origine de dégâts à la forêt à la suite de catastrophes naturelles. Des exceptions s'appliquent également aux pépinières et peuvent permettre de remédier à des dégâts dus au gibier lorsque le repeuplement nécessite des soins particuliers.

a) Le pâturage boisé

Dans un certain nombre de régions de montagnes, l'évolution de la forêt et les méthodes d'élevage ont donné naissance à des surfaces ou, selon l'ordonnance sur les forêts, «alternent, en forme de mosaïque, des peuplements boisés et des pâturages sans couvert et qui servent aussi bien à la production animale qu'à l'économie forestière » (art. 2 OFo). Ces zones sont assimilées par la loi à des forêts (art. 2 al. 2 litt. a LFo) bien que les arbres puissent y être très espacés et relativement peu nombreux. Elles sont au bénéfice de la même protection, mais aussi des mêmes contraintes de gestion et d'exploitation (défrichement, coupes rases, etc.), certaines exceptions pouvant toutefois être instituées par les cantons en matière d'abattage d'arbres.

b) Le conflit entre la forêt et l'agriculture

La destruction de zones forestières pour les besoins de l'agriculture a donné lieu à plusieurs jurisprudences portant sur l'importance relative des deux intérêts en présence. La tendance qui s'en dégage est en faveur de la protection de la forêt. Dans le cadre d'un remaniement parcellaire agricole comportant la suppression de haies et de zones boisées en bordure de cours d'eau, le Tribunal fédéral a relevé que si une atteinte à des surfaces boisées était de nature à faciliter une telle opération « il ne s'en suit cependant pas qu'un tel remaniement justifie systématiquement la suppression d'obstacles naturels que constituent des éléments significatifs du paysage et qui jouent euxmêmes souvent un rôle protecteur pour l'agriculture » (16).

Dans un arrêt ultérieur relatif à un remaniement à but viticole, il a précisé que l'intérêt à la protection de la forêt doit s'apprécier en tenant compte de l'ensemble de ses fonctions : protectrices, mais aussi récréatives, et en tant qu'élément important du paysage et du milieu naturel, en particulier de la faune et de la flore. Dès lors, on ne peut lui préférer les nécessités de l'exploitation agricole que si l'amélioration de celle-ci est rendue pratiquement impossible faute de défrichement. Le souci de corriger des inconvénients de nature accessoire ou de compenser la perte à des fins de construction d'autres surfaces agricoles ne saurait répondre à ces exigences (17). Le principe du rendement soutenu de la forêt comme celui de l'usage ménager des ressources et le principe de prévention exige que l'on veille à maintenir aussi longtemps que possible le maximum d'usages possibles de l'environnement (en particulier de la forêt), ce qui implique que l'on renonce à court terme à des usages qui n'apparaissent pas d'emblée nécessaires (18). Seule une nécessité vitale de l'exploitation agricole peut donc justifier une atteinte portée à la forêt.

⁽¹⁶⁾ A.T.F. 108 Ib 185.

⁽¹⁷⁾ A.T.F. 114 Ib 235-6.

⁽¹⁸⁾ Ibid., p. 237.

5. – Les droits des populations autochtones et les forêts

Cette question ne se pose pas dans l'application du droit interne en Suisse. Il peut toutefois être utile d'indiquer dans ce contexte certains éléments en rapport avec la structure de propriété et l'attitude du public à l'égard des forêts.

A. - Structures de propriété

La surface forestière en Suisse correspond à 27 % du territoire. Les Etats (Confédération et cantons) possèdent environ 6 % de cette surface et les communes ou autres collectivités de droit public 68 %. Seul un quart de la surface forestière est donc en mains privées. Plus des deux tiers de cette surface est rattachée à des exploitations agricoles. Il s'agit donc d'une activité d'appoint de l'agriculture et non d'importantes entreprises de production de bois. Aussi la forêt suisse est-elle relativement peu menacée par la monoculture consacrée à une production industrielle du bois. Cette tendance n'en existe pas moins, même dans les forêts rattachées à des exploitations agricoles. Les surfaces peuplées d'espèces à croissance rapide et de meilleur rendement tendent à prendre la place des forêts mixtes caractéristiques du Plateau suisse, des Préalpes et du Jura.

Les forêts comme l'ensemble des immeubles situés en Suisse sont encore sujets à une limitation des ventes immobilières à des personnes domiciliées à l'étranger, de sorte qu'une industrie de la forêt par l'intervention de multinationales du bois n'est envisageable que moyennant des autorisations préalables. Il ne semble pas que de telles autorisations aient été octroyées à ce jour. On peut donc douter que même la suppression de ces restrictions à la vente entraîne une modification profonde du mode d'exploitation des forêts en Suisse.

B. - Accès du public

On a vu que le Code civil suisse a consacré le droit d'accès du public aux forêts, notamment dans un but de cueillettes (art. 699 CC; ci-dessus 4). La loi sur les forêts rappelle cette obligation à son article 14. Actuellement, cet accès est surtout à but récréatif. C'est également cet aspect du rôle des forêts qui est souvent souligné dans la jurisprudence, en relation avec son empreinte sur le paysage, pour marquer l'importance de la forêt au-delà de sa fonction protectrice en matière d'hydrologie et de renforcement des terrains en pente. C'est aussi aujourd'hui cette fonction qui a rendu nécessaire des restrictions à la jouissance du public, en particulier lorsque la protection des plantes ou des animaux sauvages l'exige (limitation d'accès à certaines

zones : art. 14 al. 2 LFo ; interdiction des véhicules à moteur : art. 15 LFo). L'affection du public est une affection ravageuse.

Rapport national du Togo

PAR

BOUGONOU K. DJERI-ALASSANI

Eco-juriste, Administrateur Civil, Chef de Division, Direction de l'Ecologie, Ministère de l'Environnement B.P. 4825 Lomé - Togo

 \mathbf{ET}

ESSOWAVANA TCHAKEI

DOCTEUR EN DROIT PUBLIC,
CHARGÉ DE COURS (UNIVERSITÉ DU BÉNIN),
ADMINISTRATEUR CIVIL AU MINISTÈRE
DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
B.P. 1667 LOMÉ - TOGO

N.B. Les analyses contenues dans le présent Rapport National du Togo ne représentent pas forcément le point de vue des autorités Togolaises. Les opinions émises n'engagent que leurs auteurs.

> Avril 1994 (Actualisation : juin 1994)

PLAN

Résumé

Introduction

- 1. Les institutions nationales de gestion des forêts
 - 1.1. Le ministère de l'environnement
 - 1.1.1. La direction des études et de la planification
 - 1.1.2. La direction de l'écologie générale et de la réhabilitation du milieu
 - 1.1.3. La direction de la protection et du contrôle de l'exploitation de la flore
 - 1.1.4. La direction des parcs nationaux, des réserves de faune et de chasse
 - 1.2. Le ministère du développement rural
 - 1.2.1. La direction des productions forestières
 - 1.2.2. L'office national de développement et d'exploitation des ressources forestières (ODEF)
 - 1.3. La situation actuelle des institutions forestières publiques du Togo
 - 1.4. Les organisations non gouvernementales impliquées dans la gestion des forêts

- 2. Les mesures incitatives et fiscales
 - 2.1. Les mesures incitatives
 - 2.1.1. La dotation de terrains domaniaux
 - 2.1.2. L'allocation de subventions
 - 2.1.3. La délivrance d'une attestation de plantation d'essences forestières privées
 - 2.2. Les mesures fiscales
- 3. Les instruments d'aménagement et de protection (Plans d'Aménagement, protection des Espaces et des Espèces, lutte contre les incendies de forêts)
 - 3.1. Les forêts protégées
 - 3.2. Les aires protégées
 - 3.2.1. Les forêts classées
 - 3.2.2. Les réserves de faune
 - 3.2.3. Les parcs nationaux
 - 3.2.4. Les périmètres de réboisement ou de restauration
 - 3.2.5. Les zones d'environnement protégées
 - 3.3. La protection des espèces
 - 3.3.1. La protection des essences forestières
 - 3.3.2. La protection des espèces animales sauvages
 - 3.4. La réglementation de l'exploitation forestière
 - 3.5. La lutte contre les incendies de forêts
 - 3.5.1. L'interdiction des feux de brousse
 - 3.5.2. La création de comités du lutte contre les feux de brousse
 - 3.5.3. La repression des infractions à la réglementation des feux de brousse
 - 3.6. Le plan d'action forestier
- 4. Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts (Statut du sol, rapport forêts, Agricultures et protectionnisme)
 - 4.1. La réglementation foncière coloniale
 - 4.2. La réforme agro-foncière
 - 4.2.1. La reconnaissance limitée des droits coutumiers fonciers
 - 4.2.2. La classification foncière et domaniale
 - 4.2.2.1. Les terres détenues par les collectivités coutumières et les individus
 - 4.2.2.2. Les domaines public et privé de l'Etat et des collectivités publiques
 - 4.2.2.3. Le domaine foncier national
 - 4.2.2.4. L'impact de la constitution du domaine foncier national sur la gestion des forêts
 - 4.3. L'interdiction des cultures sur sol forestier et la réglementation des droits de parcours
 - 4.3.1. L'interdiction des cultures sur sol forestier
 - 4.3.2. La réglementation des droits de parcours
 - 4.4. Les besoins en terre des droits agricoles et la protection des forêts
- 5. Les droits des populations autochtones et les forêts
 - 5.1. La prise en compte des droits des populations autochtones dans la procédure de classement des forêts

- 5.2. La sauvegarde des droits d'usage traditionnels dans les différentes catégories de forêts
 - 5.2.1. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans le domaine forestier protégé
 - 5.2.2. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans les forêts classées
 - 5.2.3. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans les périmètres de reboisement ou de restauration
- 5.3. L'exercice des droits d'usage à caractère commercial
- 5.4. Les droits des populations autochtones dans la création des zones d'environnement protégées

Conclusion

Note des auteurs du rapport sur le Togo

La rédaction du présent rapport national du Togo intervient à un moment où notre pays traverse une période délicate de son histoire.

En effet, la crise socio-politique que vit notre pays depuis 1990 persiste malgré les élections législatives des 6 et 20 février 1994 dont les résultats semblent avoir conduit le pays dans une impasse politique.

C'est donc dans des conditions particulières que nous faisons le devoir et le plaisir de répondre à l'appel à communication lancé par le Réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUPELF-UREF dans le cadre de son 1^{er} colloque prévu pour les 7-8 novembre à Limoges sur le thème « Droit, forêts et développement Durable ».

En conséquence les analyses contenues dans le présent rapport n'engagent que leur auteurs.

Lomé, le 27 avril 1994

B.K. DJERI-ALASSANI

E. TCHAKEI

RÉSUMÉ DU RAPPORT NATIONAL DU TOGO SUITE À L'APPEL À COMMUNICATION POUR LE COLLOQUE « DROIT, FORÊTS ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Thème 1: Au Togo, cinq (5) institutions publiques dépendant de deux (2) Ministères (Environnement et développement Rural actuellement réunis) sont impliquées dans la gestion des forêts. A côté d'elles, des ONG mènent des actions qui souffrent encore d'un manque de coordination.

Thème 2: Trois mesures incitatives sont instituées pour la protection des forêts. Il s'agit de la dotation révocable de terrains domaniaux à des fins

de reboisement, l'allocation de subventions en nature ou en espèces et la délivrance d'une attestation de plantation d'essences forestières privées; Quant aux mesures fiscales, elles se résument en des taxes et redevances imposées pour l'exploitation et la commercialisation des produits et sousproduits forestiers à travers les diverses autorisations requises (permis d'abattage, de capture...).

Thème 3: Les aires protégées (forêts classées, réserves de faunes et chasse, les parcs nationaux, les zones d'environnement protégées), la protection spécifique de certaines espèces animales et végétales et la règlementation des feux de brousse constituent les instruments utilisés pour l'aménagement et la protection des forêts au Togo.

Thème 4: La réforme agro-foncière togolaise du 6 février 1974 n'a pas réussi à supprimer les droits fonciers coutumiers et la constitution du domaine foncier national a juridiquement dépossédé les populations autochtones de leurs terres. Il en est résulté une déresponsabilisation de ces populations dans la gestion rationnelle des forêts naturelles. Aujourd'hui, les problèmes fonciers minent sérieusement l'avenir des forêts au Togo.

Thème 5: Les Populations autochtones jouissent de leurs droits sur les forêts leur appartenant. La création des aires protégées tient en principe compte des intérêts de ces populations dont certains droits d'usage traditionnels sont sauvegardés. Les arrêts de classement et les textes de création déterminent, dans chaque cas, les conditions d'exercice de ces droits.

INTRODUCTION

Le présent rapport sur le Togo s'efforce de faire le point de la législation encore en vigueur et de la politique nationale actuelle dans le secteur des forêts que renforcera le plan d'Action Forestier National en cours d'élaboration.

Il aborde séparément les cinq (5) thèmes tels que définis par le comité du Réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUPEF-UREF en vue de faire le point sur l'état des législations nationales francophones à l'occasion de son 1 er colloque sur le thème « Droit-Forêts et Développement Durable » Prévu pour les 7-8 novembre 1994 à savoir :

- Les institutions nationales de gestion des forêts,
- Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts,
- Les instruments d'aménagement et de protection (plan d'aménagement, protection des espaces et des espèces, lutte contre les incendies de forêts),
- Les droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts (statut du sol, rapports forêt, agriculture et pastoralisme),
- Le droit des populations autochtones et les forêts.

1. – Les institutions nationales de gestion des forêts

Au Togo, les institutions nationales de gestion des forêts dépendent principalement de deux départements ministériels dont le regroupement, intervenu durant la crise socio-politique, a été confirmé avec la formation du 1^{er} Gouvernement de la IV^e République le 25 mai 1994.

Notre étude portera essentiellement sur ces deux entités qui, malgré le regroupement actuel, gardent leurs spécificités en attendant la réorganisation du département. Il s'agit du Ministère de l'Environnement et du Ministère du Développement Rural. Aux institutions relevant de ces deux départements, il faut ajouter certaines organisations non gouvernementales impliquées dans la gestion des forêts.

1. - Le ministère de l'environnement

Créé en Mars 1987, les attributions et l'organisation du Ministère de l'Environnement n'ont été précisées que par le décret du 9 mai 1988 (1).

Chargé de la protection, de la sauvegarde, de la conservation et de l'amélioration de l'environnement, il intervient dans la lutte contre la désertification et les érosions, dans l'aménagement, la protection et la gestion des réserves (2). Ces attributions étaient à l'origine assumées par quatre (4) directions.

1.1. La direction des études et de la planification

Cette direction est chargée de la collecte, de l'analyse et de la publication des données statistiques sur l'environnement, de l'élaboration des projets en matière d'environnement et de l'aménagement des parcs et réserves (3).

A cheval sur l'environnement et le tourisme, cette direction n'a jamais véritablement assumé ses attributions dans le domaine de la gestion des forêts. Elle fait aujourd'hui partie intégrante des services du tourisme.

1.1.2. La direction de l'écologie générale et de la réhabilitation du milieu

Chargée, entre autres, de la coordination des études du milieu relatives à l'équilibre écologique, de l'étude et du contrôle des impacts sur l'environnement, de la mise en place des réseaux de surveillance et de la réhabilitation du milieu, cette direction n'a pas d'activités directement liées à la gestion des forêts, exception faite des études d'impact. Mais elle travaille en étroite

- (1) Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 portant attributions et organisation du Ministère de l'Environnement.
 - (2) Article 1er du Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 précité.
 - (3) Article 4 du Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 précité.

collaboration avec les services forestiers que sont la Direction de la Protection et du Contrôle de l'Exploitation de la Flore et la Direction des Parcs Nationaux, des Réserves de Faune et de Chasse.

1.1.3. La direction de la protection et du contrôle de l'exploitation de la flore

En matière de gestion des forêts, cette direction a d'importantes attributions. Il s'agit notamment de la lutte contre la désertification, l'organisation des feux précoces et la lutte contre les feux de brousse, la préservation de la flore et le contrôle de son exploitation, la délivrance des autorisations relatives à l'exploitation des essences forestières naturelles, la protection des massifs forestiers, l'aménagement des espaces verts, la création de jardins et parcs publics, l'identification et la protection des essences en voie de disparition (4).

Assumant le rôle de la police de l'exploitation forestière, cette direction a privilégié la répression des délits des forêts au détriment de la sensibilisation des populations.

1.1.4. La direction des parcs nationaux, des réserves de faune et de chasse

Cette direction est l'équivalente de la précédente en matière de gestion de la faune sauvage. Ses attributions sont relatives à la protection et la conservation des ressources fauniques, la gestion des parcs nationaux et des réserves de faune et de chasse en vue de leur exploitation rationnelle, l'étude des écosystèmes, l'organisation et le contrôle des activités cynégétiques, la création de parcs zoologiques (5). Elle assure la police de la chasse. Ses activités répressives ont fait beaucoup de victimes et de mécontents au sein des populations rurales.

1.2. Le ministère du développement rural

Les attributions et l'organisation actuelles de ce département découlent d'un décret du 3 avril 1991 (6). Il est chargé de la programmation et la mise en œuvre de toutes opérations en milieu rural conformément à la politique nationale. Dans le secteur des forêts, ces opérations visent les productions végétales et forestières qui relèvent de deux institutions : la Direction des Productions Forestières et l'Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF)

- (4) Article 8 du Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 précité.
- (5) Article 6 du Décret n° 88-87/PR du 9 mai 1988 précité.
- (6) Décret n° 91-90 du 3 avril 1991 portant réorganisation du Ministère du Développement Rural.

1.2.1. La direction des productions forestières

Issue d'un décret du 16 février 1976 (7), les attributions de cette direction ont été redéfinies (8). Elle est chargée d'une part, de l'étude du patrimoine forestier national, de la proposition d'une politique nationale en matière de production forestière et, d'autre part, de la conception, de l'exécution et du contrôle des actions de promotion des productions forestières mises en œuvre par les Directions Régionales du Développement Rural auprès des collectivités et des particuliers.

La Direction des Productions Forestières assiste les collectivités secondaires dans la réalisation de la politique nationale de reboisement et participe à l'organisation et à la promotion des productions forestières en relation avec l'Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF) et tous autres établissements publics à vocation similaire.

1.2.2. L'office national de développement et d'exploitation des ressources forestières (ODEF)

Etablissement public industriel et commercial doté de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière, l'Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF) a été créé en 1971 (9).

Le Ministère du Développement Rural, qui a succédé au Ministère de l'Economie Rurale, et le Ministère des Sociétés d'Etat exercent une tutelle technique sur cet office.

L'ODEF a pour objet :

- l'équipement et la mise en valeur du domaine forestier national;
- l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits et sous-produits forestiers;
- la promotion et la valorisation du matériau bois ainsi que celles de l'exploitation rationnelle des forêts.

Il est habilité à prendre toutes mesures nécessaires au développement du secteur forestier du Togo (10). L'exercice de ces attributions, qui sont assez importantes, a des inconvénients sur les rapports de l'ODEF avec les autres institutions directement impliquées dans la gestion de la forêt.

- (7) Décret n° 76-11 du 11 février 1976 portant organisation des services du Ministère du Développement Rural.
 - (8) Article 17 du Décret nº 91-90 du 3 avril 1991, précitée.
- (9) Décret n° 71-204 du 13 novembre 1971 portant création, organisation et attributions de l'ODEF.
 - (10) Article 1er et 2 du Décret n° 71-204 du 13 novembre 1971 précité.

1.3. La situation actuelle des institutions forestières publiques du Togo

Les institutions publiques nationales de gestion des forêts se caractérisent par une incohérence institutionnelle, un manque de coordination et une faiblesse des moyens. Il en résulte un faible dynamisme institutionnel et une absence de coordination des activités.

Pour remédier à cette situation, un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'une restructuration de l'Administration forestière togolaise. Cette dernière devrait permettre le regroupement de tous les services forestiers au sein d'une structure unique, en application du principe de l'unicité de l'Administration forestière.

Cette structure sera rattachée à un seul département ministériel conformément aux dispositions de l'article 15 de la convention d'Alger (11) qui recommandent, aux Etats parties, la création d'une administration unique dans le cadre de l'organisation des services de conservation.

Les travaux sont très avancés dans ce sens et n'eut été la crise socio-politique que traverse le pays, une telle structure aurait déjà vu le jour. En créant le Ministère du Développement Rural, de l'Environnement et du Tourisme, la formation du 1^{er} Gouvernement de la IV^e République semble créer les conditions requises pour favoriser le regroupement des institutions publiques chargées de la gestion des forêts.

1.4. Les organisations non gouvernementales impliquées dans la gestion des forêts

Les organisations non gouvernementales ont connu une grande éclosion avec le processus démocratique au Togo. Elles sont nombreuses dans le domaine de la foresterie rurale. Cependant, leurs actions ne sont pas encore suffisamment coordonnées au niveau national malgré l'existence d'une structure comme la Fédération des ONG au Togo (FONGTO).

Enfin, il convient de signaler l'expérience que les pouvoirs publics togolais ont entamée en confiant, par convention pour une durée de vingt cinq (25) ans, la gestion du parc national de Malfakassa-Fazao à une fondation suisse du nom de son président, Franz Weber (12). Il est peut-être encore trop tôt pour y porter une appréciation globale, mais des contrats de ce type devraient particulièrement entraîner une redéfinition des attributions de la Direction des Parcs Nationaux et des Réserves de Chasses dans le cadre de la structure de regroupement des institutions publiques de gestion des forêts.

⁽¹¹⁾ Article 15 de la Convention Africaine sur la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles adoptée le 15 septembre 1968 à Alger.

⁽¹²⁾ Convention du 25 mai 1990 entre le Gouvernement de la République Togolaise et la Fondation Franz Weber relative à la gestion du parc national de Malfakassa-Fazao.

2. – Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts

Soucieux de bien protéger les forêts, les pouvoirs publics coloniaux ont institué au Togo des mesures incitatives et fiscales qui n'ont pas disparu après l'indépendance du pays. Elles ont été plutôt consolidées par l'institution d'une attestation de plantation d'essences forestières privées.

2.1. Les mesures incitatives

Aux dispositions du Titre IV du décret du 5 février 1938 (13) qui instituent une dotation de terrains domaniaux à des fins de reboisements et une subvention en nature ou en argent, s'est ajouté un arrêté interministériel du 28 mai qui permet la délivrance d'une attestation de plantation d'essences forestières privées ;

2.1.1. La dotation de terrains domaniaux

Une dotation révocable de terrains nus ou couverts de reboisement très dégradé peut être accordée aux particuliers, collectivités indigènes et établissements publics en vue de leur reboisement par les bénéficiaires. Ces derniers exploitent alors les terrains reboisés sous réserve des restrictions visant la protection des terrains en pente et celles inscrites dans l'acte de dotation (14).

2.1.2. L'allocation de subventions

Des subventions sous forme de graines, plantes ou en argent peuvent être accordées à raison des travaux entrepris par les collectivités ou particuliers pour le reboisement (15).

En dehors des subventions en argent qui sont devenues très rares, les deux autres formes de subventions ont été largement utilisées au Togo. Au cours de ces dernières années, en raison des difficultés économiques et financières du pays, les subventions d'origine publique tendent à disparaître. Les plantes destinées au reboisement, qui étaient distribuées gratuitement, sont actuellement vendues à des prix très réduits comme c'est le cas à l'occasion de la journée de l'arbre célébrée le 1^{er} juin de chaque année depuis 1977.

⁽¹³⁾ Décret n° 12 du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé code forestier du Togo.

⁽¹⁴⁾ Article 32 du Décret nº 12 du 5 février 1938 précité.

⁽¹⁵⁾ Article 33 du Décret n° 12 du 5 février 1938 précité.

2.1.3. La délivrance d'une attestation de plantation d'essences forestières privées

Un arrêté interministériel du 28 mai 1986 a institué une attestation de plantation d'essences forestières privées. Cette attestation qui tient lieu de titre de propriété des arbres plantés, est délivrée à toute personne physique ou morale ayant installé et entretenu pendant deux (2) ans, une plantation forestière d'au moins 0,24 hectare ou ayant planté cinquante (50) pieds d'arbres.

L'institution de cette attestation n'a pas réglé la question foncière qui se pose dans ce domaine, car les plantations d'arbres ne peuvent être effectuées que par le propriétaire terrien ou avec son accord. Le titulaire d'une telle attestation ne peut logiquement pas se prévaloir d'un titre de propriété sur le terrain considéré. La question foncière a beaucoup hypothéqué la portée de cette forme d'incitation. La révision de la législation agro-foncière pourrait y apporter une solution.

2.2. Les mesures fiscales

Les mesures fiscales de protection des forêts interviennent spécifiquement dans le cadre de l'exploitation des ressources forestières. Il n'existe pratiquement pas de mesures fiscales incitant à la conservation des forêts et au reboisement au vrai sens du terme. Plusieurs types de taxes et de redevances sont donc intitués, en matière d'exploitation forestière. Il s'agit :

- des taxes d'abattage d'arbres et des redevances forestières des bois d'œuvre et des produits secondaires commerciaux de la forêt (16);
- des taxes pour la valeur de permis de chasse et de capture (17);
- des taxes d'abattage ou de capture des espèces de faune sauvage (18);
- des taxes pour l'obtention du permis de chasse (19);

Les mesures incitatives et fiscales n'ont pas réussi à promouvoir une exploitation rationnelle et une protection judicieuse de la forêt au Togo. Leur révision et renforcement s'imposent dans le cadre de l'élaboration du nouveau code des ressources forestières qui est en cours.

⁽¹⁶⁾ Arrêté n° 23/MAR-FCE du 29 juillet 1938 portant fixation des taxes d'abattage d'arbres et des redevances forestières de bois d'œuvre et de produits secondaires.

⁽¹⁷⁾ et (18) Article 2 et 3 du Décret n° 84-171 du 4 juin 1980 portant modalité d'application de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse au Togo modifiés par le Décret n° 90-178/PR du 7 novembre 1990.

⁽¹⁹⁾ Arrêté n° 19/MAR du 13 juin 1983 fixant le montant de timbres fiscaux pour l'obtention du permis de chasse.

3. – Les mesures d'aménagement et de protection (plan d'aménagement, protection des espaces et des espèces, lutte contre les incendies de forêts)

Dans le cadre de l'aménagement et de la protection des forêts, il est fait usage au Togo de plusieurs instruments. On a :

- la politique des aires protégées, de forêts protégées, de protection des espèces;
- la réglementation de l'exploitation forestière ;
- la lutte contre les feux de brousse.

Il convient de préciser à ce stade que la mise en œuvre de ces instruments a connu beaucoup de difficultés durant les années 1990-1993 avec le processus de démocratisation des institutions et de la vie politique du Pays.

A ces instruments, s'ajoutera le Plan d'Action Forestier National en cours d'élaboration.

3.1. Les forêts protégées

Toutes les forêts, appropriées ou non, qui ne sont pas soumises au régime de classement, ni comprises dans un périmètre de restauration sont soumises au régime de la protection (20).

C'est particulièrement le cas de toutes les forêts relevant du domaine foncier national (21).

3.2. Les aires protégées

Plusieurs types d'aires protégées relevant du domaine forestier classé sont institués au Togo.

3.2.1. Les forêts classées

Environ soixante dix (70) forêts ont été classées entre 1938 et 1955 par l'Administration coloniale au Togo, en application de la Convention Internationale de Londres de 1933 du décret du 5 février 1938.

A la diligeance du service chargé de la conservation des forêts, les forêts sont classées après enquête et avis d'une commission comprenant des représentants de l'Administration et de toutes les collectivités riveraines ou exer-

- (20) Article 5 du Décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé code forestier du Togo, modifié par l'Article 9 du Décret n° 55-528 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts dans les territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-mer promulgué au Togo par l'arrêté n° 560-55/C du 14 juin 1955.
- (21) Article 1^{er}-3 de l'Ordonnance n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agro-foncière au Togo.

çant des droits coutumiers d'usage sur les forêts dont le classement est envisagé (22).

Sont soumises au régime du classement :

- les forêts faisant partie du domaine privé des collectivité publiques;
- les forêts non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation et dont la permanence est reconnue nécessaire à la protection du sol, au maintien des réserves d'eau et du régime des cours d'eau, à la constitution des réserves de production d'importance nationale ou locale ou qui présentent un intérêt primordial du point de vue de l'hygiène publique, de la science ou de la beauté des sites (23).

Les forêts classées sont soustraites à l'exercice des droits d'usage des populations autres que ceux du ramassage du bois mort, de la récolte des fruits, des plantes alimentaires et médicinales et ceux reconnus par les arrêtés de classement (24).

Le classement des forêts primaires est obligatoire dans le cas des :

- forêts couvrant les hauts bassins versants des rivières;
- montagnes présentant des pentes de 35° et plus.

Certaines de ces forêts n'existent plus aujourd'hui. Elles ont disparu ou ont changé de statut pour devenir des réserves de faune.

3.2.2. Les réserves de faune

Une dizaine de réserves de faune ont été créées par les pouvoirs publics togolais en application de l'article 5 de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 (25). Mais la législation togolaise ne donne pas une définition de la réserve de faune. Il faut donc se référer à l'article 3-C(i) de la Convention d'Alger (26) à la laquelle le Togo est Partie.

Les réserves de faune sont créées par décret pris sur rapport du ministère chargé des forêts après observation de la procédure de classement prévue pour les forêts classées (27).

Certaines d'entre elles ont été érigées en parcs nationaux.

- (22) Article 8 alinéa 1er du Décret n° 55-528 du 20 mai 1955 précité.
- (23) Article 2 du Décret n° 55-528 du 20 mai 1955 précité.
- (24) Article 14 du Décret nº 12 du 5 février 1938 précité.
- (25) Ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse au Togo.
- (26) Convention Africaine sur la Convention de la Nature et des ressources Naturelles, adoptée le 15 septembre à Alger.
 - (27) Article 9 de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 précitée.

3.2.3. Les parcs nationaux

Créés en application de l'article 5-1 de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968, leur définition est également contenue dans la Convention d'Alger (28).

Deux parcs nationaux ont été créés au Togo. Il s'agit de Malfakassa-Fazao (192.000 ha) et de la Keran (5.163.000 ha). Ils sont soustraits à tout droit d'usage et font partie du domaine forestier classé.

Les parcs nationaux sont ouverts au public durant la période touristique (Octobre-Avril); mais la pénétration, la circulation par voie terrestre ou aérienne à basse altitude et le campement dans la réserve pour des fins de recherches scientifiques sont soumis à une autorisation exclusivement délivrée par le Chef de l'Etat sur avis du ministre chargé des forêts (29).

La circulation des véhicules et des engins à deux (2) roues est réglementée au niveau des réserves de faune et parcs nationaux (30).

3.2.4. Les périmètres de reboisement ou de restauration

Sont obligatoirement classées comme périmètres de reboisement, les parties de terrains nus ou insuffisamment boisés comprenant :

- les versants montagneux offrant un angle de 35 degrés et plus, dont la mise en réserve serait reconnue indispensable;
- les dunes du littoral;
- les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux (31).

Après constatation du reboisement, ces terrains et massifs peuvent être incorporés dans le domaine forestier classé (32).

Les périmètres de restauration institués par le décret n° 55-582 du 20 mai 1955 sont pratiquement des périmètres de reboisement. Ils sont constitués sur des terrains susceptibles d'érosion grave afin d'en assurer la protection, la reconstitution et éventuellement le reboisement (33). Ils peuvent être soumis au régime des forêts classées après reboisement effectif (34).

- (28) Article 3-4, b) de la Convention africaine sur la Convention de la Nature et des ressources Naturelles précitée.
- (29) Article 6 du Décret n° 80-171 du 4 juin 1980 portant modalités d'application de l'ordonnance n° 4 du 84-62 du 23 mars 1984 réglementant la circulation et la répression des délits d'accidents de circulation dans les réserves de faunes et parcs nationaux.
- (30) Décret n° 84-62 du 23 mars 1984 réglementant la circulation et la répression des délits d'accidents de circulation dans les réserves de faune et de parcs nationaux.
 - (31) Article 6 du Décret du 5 février 1938 précité.
 - (32) Article 7 du Décret du 5 février 1938 précité.
 - (33) Article 4 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 précité.
 - (34) Article 12 alinéa 3 du Décret nº 55-582 du 20 mai 1955 précité.

3.2.5. Les zones d'environnement protégées

Instituées par le code de l'environnement (35), elles peuvent être constituées en vue de la conservation ou de la restauration des monuments, sites et paysages, des formations géologiques, rivages de la mer et sols, des systèmes hydrologiques et de la qualité des eaux, des forêts et boisements, des populations animales et végétales, de leurs biotopes et des écosystèmes auxquels elles participent.

A l'intérieur de ces zones, le ministre chargé de l'environnement peut interdire, limiter ou réglementer les activités incompatibles avec les objectifs assignés à la zone, mettre en œuvre des programmes de restauration du milieu naturel ou des monuments, approuver un plan d'aménagement définissant les moyens d'atteindre les objectifs assignés à la zone (36).

Les zones d'environnement protégées peuvent englober, de ce fait, les périmètres de reboisement et de restauration.

3.3. La protection des espèces

La loi donne compétence au Ministre chargé de l'environnement pour arrêter, et réviser la liste des espèces de faune et de flore devant être spécialement protégées en raison de leur rareté, de la menace d'extinction qui pèse sur leurs populations, de l'insuffisance de leurs populations eu égard à leur rôle dans les écosystèmes ou de l'intérêt économique qu'elles représentent (37).

Aucune liste n'a encore été arrêtée au titre de cette disposition.

Toutefois, il existe des listes relatives à la protection des espèces animales et végétales.

3.3.1. La protection des essences forestières

En application de l'article 21 du décret du 5 février 1938, sont interdits, sauf autorisation, l'abattage, l'arrachage et la mutilation de dix (10) essences forestières locales sur toute l'étendue du territoire (38).

L'abattage, l'arrachage et la mutilation de huit (8) autres essences forestières sont interdits, sauf autorisation, dans les cercles de Lomé, Aného, Atakpamé et Kloto (39).

⁽³⁵⁾ Article 81 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 instituant code de l'Environnement au Togo.

⁽³⁶⁾ Article 82 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 précitée.

⁽³⁷⁾ Article 78 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 précitée.

⁽³⁸⁾ Article 2 de la décision n° 233/AE du 18 avril 1947 du Gouverneur des colonies.

⁽³⁹⁾ Article 1er de la décision n° 233/AE du 18 avril 1947.

L'abattage et la mutilation du cocotier sont interdits dans les anciens cercles de Lomé et Aného (40) tandis que l'abattage, l'arrachage et la mutilation du cadite (acacia) sont interdits dans le cercle de Sansané-Mango (41).

Enfin, l'introduction au Togo de toute espèce animale ou végétale nouvelle est soumise à l'autorisation du Ministre chargé de l'environnement. Cette autorisation est refusée dès lors qu'il a lieu de craindre que la prolifération de l'espèce considérée nuise aux populations des espèces indigènes et aux équilibres naturels (42).

3.3.2. La protection des espèces animales sauvages

Après les dispositions de la Convention de Londres du 8 novembre 1933, il a fallu attendre 1968 pour voir consacrer la protection des espèces animales sauvages au Togo (43). Cette protection sera renforcée par l'article 8 de la Convention d'Alger (44) et les dispositions de la Cites (45).

Les espèces animales sauvages protégées sont énumérées à l'annexe 1 classes A de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968. Cette liste n'a pas été actualisée.

3.4. La réglementation de l'exploitation forestière

Certaines dispositions de cette réglementation participent à la protection des forêts au Togo.

Les particuliers, propriétaires de terrains boisés ou de forêts, ne peuvent pratiquer le défrichement qu'en vertu d'une autorisation administrative après avis du service des eaux et forêts. Cette autorisation ne peut être refusée que si le défrichement est susceptible de compromettre le maintien des terres sur les pentes des montagnes, la défense du sol contre les érosions et les envahissements des cours d'eau, la protection des sources et leurs bassins de réception, la protection des dunes et côtes, la constitution d'écran contre la violence des vents, la salubrité publique et la défense du territoire (46).

Le déboisement est formellement interdit sur les montagnes, collines ou terrains présentant une pente générale à 15 % (47).

- (40) Article 3 de la décision nº 233/AE du 18 avril 1947.
- (41) Article 4 de la décision nº 233/AE du 18 avril 1947.
- (42) Article 80 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 précitée.
- (43) Article 2 de l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 précitée.
- (44) Convention Africaine sur la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles Précitée.
- (45) Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction adoptée le 3 mars 1973 à Washington.
 - (46) Article 29 du Décret du 5 février 1938 précitée.
- (47) Article 11 alinéa 3 du Décret n° 84-36 du 17 avril 1984 portant réglementation de l'exploitation forestière au Togo.

3.5. La lutte contre les incendies de forêts

Initialement organisée par les articles 22 à 25 et 63 à 65 du décret du 5 février 1938, la lutte contre les incendies de forêts et les feux de brousse a fait l'objet de nouvelles dispositions depuis 1973 (48).

Les feux de brousse sont interdits; des comités de lutte contre les feux sont créés et les infractions sévèrement reprimées par le législateur togolais.

3.5.1. L'interdiction des feux de brousse

Les feux de brousse sont interdits en toute saison et en tout point du territoire (49), exception faite par des feux utilitaires couramment appelés feux précoces que sont les feux de cultures agricole, forestière ou pastorale, les feux de renouvellement de la paille, les feux de nettoiement des environs immédiats des agglomérations rurales (50).

Ces feux sont autorisés sur toute l'étendue du territoire, à titre individuel ou collectif, aux propriétaires ou exploitants des domaines ruraux publics ou privés. La période de mise à feux est fixée chaque année par arrêté ministériel.

3.5.2. La création de comités de lutte contre les feux de brousse

Il est créé au niveau de chaque préfecture, un comité de lutte contre les feux de brousse placé sous la présidence du préfet (51). Ce comité est chargé de l'étude et de l'organisation des campagnes d'information et d'éducation des populations sur les conséquences, les moyens de lutte et la réglementation des feux de brousse ainsi que de la recherche des infractions et de leurs auteurs (52).

Le comité se réunit au moins une fois par mois pendant toute la saison sèche sur convocation du préfet. Il est habileté à formuler toute suggestion ayant trait à la lutte contre les feux de brousse (53).

Chaque année, un arrêté du Ministre de l'Environnement fixe une semaine nationale de sensibilisation et de lutte contre les feux de brousse (54). Durant cette semaine, le Ministre de l'Environnement organise des réunions de sensibilisation sur toute l'étendue du territoire national avec la collaboration des services techniques concernés.

- (48) Ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 portant réglementation des feux de brousse au Togo.
- (49) Article 1er de l'ordonnance no 6 du 15 mars 1973 précitée.
- (50) Article 2 du Décret n° 74-160 du 7 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de la lutte contre les feux de brousse et instituant les feux précoces.
 - (51) Article 8 du Décret du 17 octobre 1974 précité.
 - (52) Article 10 du Décret du 17 octobre 1974 précité.
 - (53) Article 11 du Décret du 17 octobre 1974 précité.
- (54) Article 4 du Décret n° 84-61 du 23 mars 1984 portant réglementation des dispositions prévues aux articles 2 et 7 de l'ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 précitée.

3.5.3. La répression des infractions à la réglementation des feux de brousse

Lorsqu'un feu se sera propagé à partir d'un village, le chef de ce village sera déclaré responsable si l'auteur du feu n'a pu être retrouvé.

Lorsque le feu se sera propagé à partir d'un champ, les cultivateurs de ce champ seront déclarés responsables (55). La législation togolaise pose ainsi le principe de la responsabilité pénale pour autrui qui peut toutefois être combattue par la preuve contraire.

Toute infraction à la réglementation des feux de brousse constitue un délit sévèrement puni en fonction de la nature de la forêt et de l'étendue de la superficie concernée (56).

3.6. Le plan d'action forestier national

En dépit des instruments d'aménagement et de protection des forêts analysés ci-dessus, la gestion des forêts au Togo ne s'est pas faite de façon rationnelle. En dehors des réserves de faune et des parcs nationaux qui sont très peu convoités, la plupart des forêts classées n'existent plus que de nom. Conscient de toutes les menaces qui pèsent sur les forêts, le gouvernement togolais a adhéré au Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT); un programme international conçu comme la clef de voûte d'une nouvelle approche coordonnée visant à résoudre la crise des forêts tropicales.

Le PAFT se propose d'être un catalyseur en vue de relever le niveau de vie des populations rurales, d'augmenter la production vivrière, d'améliorer les systèmes de cultures itinérantes, d'assurer l'exploitation durable des forêts, d'accroître les disponibilités en bois de feu et de multiplier les occasions d'emploi et de revenu.

Un document du projet intitulé « Elaboration du Plan d'Action forestier Tropical au Togo » (57) a été signé le 23 mai 1989 entre le gouvernement togolais, le PNUD et la FAO. Le PNUD financera le projet et la FAO assurera l'exécution.

4. – Droits fonciers, problèmes agro-fonciers et protection des forêts

La législation coloniale, à travers plusieurs textes, a tenté, sans grand succès, de remplacer les règles foncières coutumières par le droit foncier moderne. Cette législation n'a pas reçu des populations l'accueil qu'on escomptait. Après l'indépendance du pays, une réforme agro-foncière est

⁽⁵⁵⁾ Article 6 de l'ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 précitée.

⁽⁵⁶⁾ Article 2 de l'ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 modifiée par l'ordonnance n° 84-6 du 20 mars 1984 et, article 2 du Décret n° 84-61 du 23 mars 1984 portant réglementation des dispositions prévues aux articles 2 et 7 de l'ordonnance de 15 mars 1973.

⁽⁵⁷⁾ Projet code TOG/88/008/A/01/02.

intervenue en 1974. Mais les problèmes fonciers liés à la protection des forêts ne sont pas pour autant réglés et cette situation mine sérieusement l'avenir des forêts qui sont convoitées par l'agriculture et l'élevage.

4.1. La réglementation foncière coloniale

La réglementation foncière coloniale a introduit au Togo la notion de propriété au sens romain du terme et consacré une rupture avec les règles foncières coutumières (58). Méconnaissant délibérément les caractéristiques des coutumes foncières, elle attribue au Territoire, aujourd'hui l'Etat, la propriété des terres vacantes et sans maître. La législation forestière coloniale s'inscrira dans cette logique en disposant que les forêts vacantes et sans maître sur le territoire du Togo ainsi que les périmètres de reboisement appartiennent au Territoire (59).

Mais le législateur colonial reviendra à une conception plus restrictive qui limite le domaine privé de l'Etat et autres collectivités publiques aux biens et droits immobiliers détenus par ceux-ci sous les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation (60).

4.2. La réforme agro-foncière

En matière foncière, la législation coloniale n'a pas réussi à réduire l'importance des droits coutumiers au Togo, surtout en milieu rural où ils sont prédominants. C'est pour réduire l'influence des coutumes foncières que l'ordonnance du 6 février 1974 a été prise. Cette ordonnance consacre une reconnaissance limitée des droits fonciers coutumiers, procède à une classification foncière et domaniale qui ne résout pas pour autant les problèmes agro-fonciers.

4.2.1. La reconnaissance limitée des droits coutumiers fonciers

Le législateur a reconnu l'existence des droits fonciers coutumiers, mais les a limités aux étendues effectivement occupées ou nécessaires à la jachère et à l'accroissement démographique prévisible (61). Les titulaires de ces droits coutumiers ont eu cinq (5) ans pour faire constater leurs droits (62).

- (58) Décret du 23 décembre 1922 rendant applicable sur le Territoire du Togo le Décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française.
- (59) Article 1^{er} du Décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé Code Forestier du Togo.
- (60) Article 1° du Décret n° 55-581 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale au Cameroun et au Togo, promulgué au Togo par l'arrêté n° 561-55/C du 14 juin 1955.
- (61) Article 2 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agro-foncière au Togo.
 - (62) Article 3 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

Les terres incultes à la date d'entrée en vigueur de la loi sont attribuées à la nation dont elles constituent le domaine foncier. Mais les individus et les collectivités qui se réclament propriétaires de ces terres ont eu l'obligation de les mettre en valeur dans les cinq (5) ans qui ont suivi la promulgation de l'ordonnance du 6 février 1974. A défaut de cette mise en valeur, les terres incultes tombent dans le domaine foncier national (63).

Ces dispositions ont remis en cause la confirmation antérieure des droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation (64), exception faite des terrains boisés aux fins d'exploitation forestière. Cependant, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'Etat accorde aux individus et aux collectivités une indemnisation pour la mise en valeur (65).

4.2.2. La classification foncière et domaniale

La reconnaissance limitée des droits coutumiers fonciers est accompagnée d'une classification de l'ensemble des terres constituant le territoire national en trois (3) catégories.

4.2.2.1. Les terres détenues par les collectivités coutumières et les individus

Il s'agit des terres détenues par les collectivités et les individus justifiant d'un titre foncier délivré conformément aux règles du code civil, ou du régime de l'immatriculation du droit de propriété (66). Mais en milieu rural, les populations ne se sont pas empressées de régulariser leur situation conformément à la nouvelle loi.

Pour ce qui concerne les forêts, elles y exercent la plénitude de leur droit de propriété avec seule limite le respect des règles d'exploitation forestière.

4.2.2.2. Les domaines public et privé de l'état et des collectivités publiques

De par sa constitution et son régime (67), le domaine public est sans grand intérêt pour la protection des forêts. Quant au domaine privé, on devrait y retrouver les terres et biens immobiliers immatriculés au nom de l'Etat (68), dont les aires protégées, conformément à la loi (69). Mais ce n'est

- (63) Article 4 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.
- (64) Article 3 du Décret n° 55-581 du 20 mai 1955 précité.
- (65) Article 12 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.
- (66) Articles 1er et 2 de l'ordonnance no 12 du 6 février 1974 précitée.
- (67) Articles 13 à 24 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.
- (68) Article 25-d) de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.
- (69) Articles 25 à 28 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

pas le cas en réalité et les aires protégées semblent plutôt relever du domaine foncier national.

4.2.2.3. Le domaine foncier national

Le domaine foncier national est constitué par toutes les terres ne pouvant être classées dans l'une ou l'autre des deux catégories précédentes. Il s'agit de toutes les terres du territoire national, exception faite de celles dont s'approprient les collectivités et les particuliers conformément à la loi ainsi que celles constituant les domaines public et privé de l'Etat et des collectivités publiques (70).

L'inventaire de la superficie totale de ce domaine n'a jamais été achevé pour situer son étendue. Mais, compte tenu du faible empressement des populations rurales à se conformer à la loi en faisant constater leurs droits coutumiers sur les terres, l'on peut sans risque de se tromper, dire que la majeure partie des terres du territoire est juridiquement tombée dans le domaine foncier national.

En effet, la proportion de terres actuellement immatriculées est très faible et l'étendue du domaine foncier national est immense, car les propriétaires fonciers coutumiers qui ne se sont pas conformés à la loi sont juridiquement devenus de simples détenteurs précaires de leurs terres tombées dans le domaine foncier national (71).

La gestion de ce domaine foncier national est assurée par l'Etat qui peut procéder à la redistribution des terres sous toutes les formes en fonction des objectifs nationaux (72). Les collectivités traditionnelles gardent sur l'ensemble des terres composant le domaine foncier national, leurs droits d'usage traditionnels (chasse, cueillette, parcours, pâturage, etc.) tant que l'exercice de ces droits n'est pas incompatible avec la nouvelle destination que leur donne l'Etat (73).

Telle est la justification qu'on peut donner à la suppression de certains droits d'usage traditionnels dans les aires protégées telles que les forêts classées qui sont soustraites à l'exercice des droits d'usage des populations autres que ceux du ramassage du bois mort, de la récolte des fruits, des plantes alimentaires et médicinales et ceux reconnus par les arrêtés de classement (74). La constitution du domaine foncier national et la dualité des législations foncière et forestière n'ont pas permis une gestion rationnelle des forêts au Togo.

- (70) Article 30 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.
- (71) Article 32 de l'ordonnance du 6 février 1974 précitée.
- (72) Article 30 de l'ordonnance du 6 février 1974 précitée.
- (73) Article 31 de l'ordonnance du 6 février 1974 précitée.
- (74) Article 14 du Décret du 5 février 1938 précitée.

4.2.2.4. L'impact de la constitution du domaine foncier national sur la gestion des forêts

Les forêts vacantes et sans maître (75) et les terres incultes font ainsi partie du domaine foncier national (76). Leur gestion a suivi le régime, sinon, le sort des terres du domaine foncier national. En effet, juridiquement dépossédées, les populations rurales ne se sont plus senties impliquées dans la gestion des forêts du domaine foncier national qui appartiennent désormais à tout le monde et à personne. Ainsi, en dehors d'une part, des forêts appropriées par les individus et les collectivités et d'autre part, des aires protégées soumises à un régime restrictif et contraignant avec interdiction des cultures sur sol forestier et réglementation des droits de parcours, les forêts du domaine foncier national – les forêts protégées – ont été surexploitées.

4.3. L'interdiction des cultures sur sol forestier et la réglementation des droits de parcours

Les cultures sont interdites et les droits de parcours réglementés dans les aires protégées.

4.3.1. L'interdiction des cultures sur sol forestier

Les cultures sur sol forestier, après défrichement et incinération des arbres, sont formellement interdites dans le domaine forestier classé et à l'intérieur des périmètres de reboisement. Mais des cultures temporaires peuvent être autorisées sur des terrains destinés à être enrichis en essences de valeur. Les cultures peuvent également être défendues dans le domaine forestier protégé, dans les zones à longue saison sèche où la rareté et l'état de dégradation des boisements imposent cette mesure (77).

4.3.2. La réglementation des droits de parcours

L'introduction des moutons et chèvres dans certaines forêts classées peut être interdite lorsque leur parcours présente un danger pour les peuplements. Le droit de parcours peut aussi être retiré sans compensation si l'intérêt public est en cause.

Mais ces droits de parcours ne peuvent, en outre être exercés dans les forêts aménagées, les périmètres de reboisement, les terrains repeuplés artificiellement ou reboisés, les parcelles portant des reboisements de moins de

⁽⁷⁵⁾ Article 1er du Décret du 5 février 1938 précitée.

⁽⁷⁶⁾ Article 5 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

⁽⁷⁷⁾ Article 20 du Décret du 5 février 1938 précitée.

cinq (5) ans, les parties de forêts classées pendant les cinq (5) années qui suivent les incendies (78).

La protection des forêts du domaine forestier classé, par toutes ces dispositions, a entraîné l'accélération de l'exploitation irrationnelle des ressources forestières du domaine national dont l'épuisement a accentué le problème de la disponibilité en terres incultes pour l'agriculture.

4.4. Les besoins en terres agricoles et la protection des forêts

Sous l'effet de la croissance démographique et des pratiques agricoles non viables, les besoins en nouvelles terres agricoles ne cessent d'augmenter. La satisfaction de ces besoins se fait au détriment des terres et surtout des forêts du domaine foncier national qui sont progressivement envahies.

Dans les zones périphériques des aires protégées, la disparition des forêts a eu pour conséquence la raréfaction des terres incultes. Cette situation a conduit les populations riveraines à accentuer leur pression sur les aires protégées jusqu'à l'occupation systématique ou la revendication partielle ou totale des superficies de certaines aires.

Dans le souci de sauvegarder ce qui peut encore l'être, les pouvoirs publics togolais ont entrepris en 1992 la vérification et la révision des limites des aires protégées afin de concilier la préservation des forêts avec les intérêts des populations en milieu rural.

La résolution des problèmes fonciers relatifs à la protection des forêts passe nécessairement par la suppression de la dualité entre les législations foncière et forestière que consacre la réforme agro-foncière en disposant que le droit forestier et le droit d'exploiter les forêts et espaces boisés font l'objet d'une législation spéciale (79).

Cependant, les droits des populations autochtones méritent une attention toute particulière afin d'assurer une préservation durable des forêts.

5. – Les droits des populations autochtones et les forêts

La législation togolaise fait l'effort de concilier la nécessité de la protection des forêts avec la satisfaction des besoins et la sauvegarde des droits des populations autochtones. Cette conciliation transparaît à travers les dispositions juridiques relatives au classement des forêts, à l'exercice de certains droits d'usage traditionnels et commerciaux dans les forêts et à la création de zones d'environnement protégées.

- (78) Article 16 du Décret du 5 février 1938 précitée.
- (79) Article 28 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 précitée.

5.1. La prise en compte des droits des populations autochtones dans la procédure de classement des forêts

Les forêts classées sont soumises à un régime spécial qui est restrictif en matière d'exercice des droits d'usage et d'exploitation par les populations autochtones. C'est pourquoi il est tenu compte des intérêts de ces populations dans les actes constitutifs de la mise en réserve des forêts classées. Ainsi, les limites des forêts classées doivent être déterminées de façon précise en s'assurant que les forêts concernées sont libres de tout droit d'usage ou que ces droits d'usage ont fait l'objet d'un règlement d'aménagement (80).

Les services forestiers procèdent, avec les représentants des villages intéressés, à une reconnaissance du périmètre à classer et des droits d'usage ou autres s'exerçant sur la forêt. Le projet de classement est ensuite porté à la connaissance des intéressés par les moyens de publicité conformes aux règlements ou usages locaux. La commission de classement, qui comprend le chef ou un notable de chaque village intéressé, examine dans les trente jours qui suivent, les éventuelles réclamations formulées par les habitants.

Cette commission détermine les limites de la forêt à classer et constate l'absence ou l'existence des droits d'usage qui la grèvent. S'il en existe, elle constate la possibilité de plein exercice de ces droits d'usage à l'extérieur du périmètre réservé. A défaut, elle fixe, par voie de règlement, les limites de la surface sur laquelle lesdits droits d'usage seront concentrés (81).

L'arrêté de classement est alors porté à la connaissance de tous les villages intéressés (82). Les populations autochtones qui ont des droits autres que des droits d'usage traditionnels à faire valoir sur les parties de la forêt à classer peuvent faire opposition. Les contestations sont réglées à l'amiable ou devant les tribunaux (83).

Dans tous les cas, les limites des forêts classées sont toujours choisies de manière qu'en dehors d'elles subsistent des surfaces boisées très largement suffisantes pour le libre exercice des droits d'usage des populations autochtones. Lorsqu'en raison de la faiblesse du taux de boisement ou dans le cas où l'intérêt public est en cause, il est procédé, préalablement à l'acte de classement, à un règlement d'aménagement des droits d'usage s'il n'est pas possible de laisser de vastes espaces boisés libres (84).

Outre ces précautions prises par le législateur pour le classement des forêts en tenant compte de l'intérêt des populations autochtones, certains

- (80) Article 4-1° du Décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé code forestier du Togo.
 - (81) Article 8 du Décret du 5 février 1938 précité.
 - (82) Article 9 du Décret du 5 février 1938 précité.
 - (83) Article 10 du Décret du 5 février 1938 précité.
 - (84) Article 15 du Décret du 5 février 1938 précité.

droits d'usage traditionnels sont aussi sauvegardés dans les forêts classées et périmètres de reboisement.

5.2. La sauvegarde des droits d'usage traditionnels dans les différentes catégories de forêts

L'exercice des droits d'usage traditionnels diffère selon le type de forêt.

5.2.1. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans le domaine forestier protégé

Les collectivités autochtones continuent de jouir de leurs droits d'usage coutumiers dans le domaine forestier protégé, y compris sur les chantiers forestiers, sans que les exploitants puissent prétendre à une compensation. Mais l'exercice de ces droits d'usage est strictement limité à la satisfaction des besoins personnels et collectifs des usagers (85).

Les populations titulaires des droits d'usage exercent ceux-ci sous réserve de l'observation des lois et règlements (86). Ces droits d'usage sont pratiquement identiques à ceux maintenus sur le domaine foncier national. En effet, les collectivités traditionnelles gardent sur l'ensemble des terres composant le domaine foncier national, leurs droits d'usage traditionnels (chasse, cueillette, parcours, pâturage, etc.) tant que l'exercice de ces droits n'est pas incompatible avec la nouvelle destination que leur donne l'Etat. Dans le cas contraire, l'exercice de ces droits est donc supprimé (87).

5.2.2. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans les forêts classées

En principe, les populations autochtones n'exercent que des droits d'usage traditionnels de ramassage de bois morts, de récolte de fruits, de plantes alimentaires et médicinales (88) dans les forêts classées. Toutefois, l'exercice de ces droits d'usage est toujours subordonné à l'état et à la possibilité des forêts. C'est ainsi que les droits de parcours peuvent être réglementés (89).

Les droits coutumiers d'usage, qui seraient reconnus incompatibles avec les fins du classement peuvent, à titre exceptionnel, être rachetés ou expropriés dans les conditions prévues par la législation relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans ce cas, les parcelles des forêts concernées peuvent être immatriculées au bénéfice de l'Etat ou de la

⁽⁸⁵⁾ Article 12 du Décret du 5 février 1938 précité.

⁽⁸⁶⁾ Article 13 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts dans les Territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-mer promulgué au Togo par l'arrêté n° 560-55/C du 14 juin 1955.

⁽⁸⁷⁾ Article 31 de l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agro foncière au Togo.

⁽⁸⁸⁾ et (89) Article 14 du Décret du 5 février 1938 précité.

collectivité publique au nom de laquelle l'opération de rachat ou d'expropriation a été engagée (90).

La nature et les conditions d'exercice des droits coutumiers d'usage maintenus dans les forêts classées sont déterminées, dans chaque cas, par les arrêtés de classement (91).

5.2.3. L'exercice des droits d'usage traditionnels dans les périmètres de reboisement ou de restauration

Les populations autochtones n'exercent aucun droit d'usage dans les périmètres de reboisement. Ces derniers sont affranchis de tous les droits coutumiers d'usage (92). L'exercice de ces droits est, par contre, réglementé dans les périmètres de restauration.

Lorsque l'institution de périmètre de restauration est faite sans l'accord des intéressés et qu'elle met fin à l'exercice de leurs droits ou entraîne pour eux un préjudice non compensé par des avantages équivalents, il est procédé à l'expropriation ou à l'allocation d'une indemnité en réparation du préjudice dans les conditions prévues par la législation relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (93).

5.3. L'exercice des droits d'usage à caractère commercial

Dans les forêts protégées, l'exploitation commerciale des palmiers, karités, gommiers, kapokiers, rotins et autres plantes par les collectivités autochtones, auxquelles ces récoltes appartiennent traditionnellement, est libre sous réserve que ces récoltes soient faites de manière à ne pas détruire les végétaux producteurs (94).

Cette exploitation est subordonnée à la délivrance d'un permis spécial (d'exploitation) dans les forêts classées, qui indique l'endroit où peuvent s'exercer les droits de récolte.

Les usagers peuvent être tenus d'assurer l'entretien des parcelles forestières appartenant au domaine privé de l'Etat, sur lesquelles ils exercent de façon habituelle leurs droits d'usage.

Le permis d'exploitation commerciale n'est accordé à un particulier qu'après que la collectivité intéressée ait déclaré y renoncer. En principe, ce permis est toujours accordé avec un cahier des charges et pour une durée déterminée permettant ainsi à l'Administration de préserver l'avenir de la

- (90) Article 6 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 précité.
- (91) Article 9 du Décret nº 55-582 du 20 mai 1955 précité.
- (92) Article 13 du Décret du 5 février 1938 précité.
- (93) Article 11 du Décret n° 55-582 du 20 mai 1955 précité.
- (94) Article 19 du Décret du 5 février 1938 précité.

collectivité autochtone (95). C'est apparemment le cas en matière de création de zones d'environnement protégées.

5.4. Les droits des populations autochtones dans la création des zones d'environnement protégé

Tout projet de création de zones d'environnement protégé doit, entre autres, faire apparaître la justification des restrictions apportées aux droits et libertés des personnes ainsi que l'évaluation des effets sociaux et économiques de leur création telles que les limitations des droits fonciers, les obligations mises à la charge des titulaires des droits fonciers, les restrictions dans l'accès à une ressource naturelle. Lorsque l'évaluation met en évidence ces effets économiques et sociaux, le projet de création de la zone d'environnement protégée est soumis à une enquête publique auprès des populations concernées (96). Les titulaires de droits fonciers bénéficient d'une compensation ou d'une indemnisation en cas de préjudices à eux causés par l'institution de zones d'environnement protégé (97).

Conclusion

La législation forestière encore en vigueur au Togo semble judicieuse de par les principes qu'elle pose pour favoriser une gestion durable des forêts. Mais, elle n'a pas fait l'objet d'une application conforme à son esprit, pour plusieurs raisons dont la dispersion des responsabilités, l'insuffisance des ressources humaines qualifiées, des moyens matériels et financiers nécessaires à son application.

Depuis quelques années, il est évident que les données écologiques, économiques, sociales et culturelles qui ont prévalu au moment de l'élaboration et durant la mise en œuvre progressive de cet édifice juridique ont considérablement changé, rendant ainsi obsolètes certaines dispositions. Un consensus s'est alors fait sur l'inadaptation de cette législation et la nécessité de la repenser. Mais les travaux de la cellule technique interministérielle d'étude du nouveau code ont été suspendus en 1992 après l'interruption de la coopération allemande intervenue suite à l'aggravation de la crise sociopolitique du Togo.

Puissent les résultats des travaux du 1^{er} colloque du réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUPELF-UREF nous permettre, lorsque les circonstances le rendront possible, d'apporter une contribution plus efficiente à

⁽⁹⁵⁾ Article 19 alinéa 5 du Décret du 5 février 1938 précité.

⁽⁹⁶⁾ Article 85 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 instituant le Code de l'Environnement au Togo.

⁽⁹⁷⁾ Article 84 de la loi nº 88-14 du 3 novembre 1988 précitée.

l'amélioration de l'avant – projet de nouveau code togolais des ressources forestières afin de promouvoir une gestion durable des forêts au Togo.

Rapport national du Zaïre

PAR

SAYEMAN BULA-BULA

Les institutions de gestion des forêts au Zaïre

I. - Introduction

- I.1. C'est une couverture forestière d'environ 125 millions d'hectares, soit le second du monde pour les forêts tropicales (après l'Amazone), soit 47 % de l'ensemble des forêts d'Afrique, ou encore environ 7 % des forêts de la planète, qu'offre le Zaïre. L'immensité exceptionnelle de cette forêt le dispute à la richesse de sa variété : forêt équatoriale (cuvette centrale), forêt de Mayumbe (province du Bas-Zaïre), forêt de montagne (province du Kivu), forêt-galerie et lambeaux forestiers (province du Shaba, Bandundu et Kassaï) et forêt-sèche (Shaba).
- I.2. L'intérêt de la contribution d'un tel pays, par ailleurs relativement peuplé en Afrique, à un programme de gestion d'exploitation et de conservation rationnelle des forêts aux plans national, régional et international en vue d'un développement durable peut paraître évident.
- I.3. Le propos vise à rendre des mécanismes institués (de lege lata) ou projetés (de lege ferenda) en vue de la mise en valeur d'une importante ressource naturelle renouvelable dans le respect des équilibres biologiques fondamentaux. Il intervient opportunément au moment où certaines forêts participant à des écosystèmes fragiles sont soumis à la surexploitation agricole (forêts-galeries, forêts de montagne et forêts claires) et industrielle (forêts de Mayumbe), tandis que d'autres forêts demeurent sous-exploitées nonobstant les potentialités dont recèlent plusieurs essences forestières pour l'exploitation commerciale, médicinale, touristique, etc.
- I.4. Au plan juridique, il existe un certain nombre de règles et institutions qui gouvernent la matière. Parmi lesquelles figure le principe constitutionnel qui établit le monopole de l'Etat sur le sol et le sous-sol mis en œuvre par la loi foncière et ses mesures d'application.

I.5. S'il est vrai que dans certains droits étrangers, la forêt ne connaît pas de définition juridique (1); il est satisfaisant de constater que de bonne heure le législateur colonial a nettement cerné le phénomène. L'attitude contraire aurait été surprenante eu égard aux indications d'ordre factuel énoncées ci-dessus.

II. - DÉFINITION DE LA FORÊT

- II.1. D'emblée, le législateur a placé les forêts sous un régime spécial couvrant l'administration, l'aménagement, l'exploitation, la surveillance et la police. Il est dit dans le décret du 11 avril 1949 :
 - «On entend par forêts:
- a) les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes ;
- 1° capables de produire du bois ou des produits forestiers,
- 2° ou exerçant un effet indirect sur le climat, le régime des eaux ou le sol,
- b) les terrains qui étaient recouverts de forêts récemment coupées à blanc ou incendiées, mais qui seront soumis à la régénération naturelle ou reboisés artificiellement...

Par extension, sont compris dans l'acception du terme forêts, les terrains réservés pour être couverts d'essences ligneuses, soit pour la production de bois, soit pour la régénération ou la protection du sol » (2).

II.2. - Observations critiques

Il peut être permis d'émettre quelques observations sur la définition légale donnée de la forêt. Sans qu'il soit possible de les formuler de manière exhaustive, on relèvera les points suivants :

- 1. La définition énoncée embrasse plusieurs catégories de forêts. Il ne s'agit pas de la forêt, mais de plusieurs types de forêts (3).
- 2. Plutôt qu'une définition générale, abstraite et impersonnelle, le législateur s'est livré à une description des forêts. Il les a caractérisées de
- (1) V.E. Orban De Xivry, «l'abattage d'arbres au regard de la loi sur l'urbanisme », Aménagement-Environnement, 1987, N° 1, Avril, p. 3, note 9, M. Prieur, Droit de l'environnement, Paris, Dalloz, Coll. Précis Dalloz, 1991, p. 278.
- (2) V. l'article 1 du décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier du Congo belge. Entre autres mesures d'application du décret, il convient de citer l'ordonnance n° 52/119 du 2 mai 1951 fixant les règles à suivre dans les coupes de bois autorisées ; l'ordonnace n° 85/211 du 30 août 1985 portant création du Fonds de Reconstitution du Capital Forestier (F.R.C.F.), l'arrêté départemental n° 009/C.C.E./D.E.C.N.T./85 du 7 septembre 1985 fixant le taux des taxes à percevoir sur les permis de coupe de bois exportés.
- (3) Les articles 2, 3, 5 et 6 du décret du 11 avril 1949 établissent une typologie des forêts sériées en forêts classées, forêts concédées, forêts privées et forêts protégées.

manière extrêmement large jusqu'à s'éloigner même du sens ordinaire du terme. Non seulement il englobe les espaces anciennement couverts de forêts appelés, soit à la régénération naturelle, soit au reboisement artificiel; mais encore il absorbe des portions du sol destinés à la plantation des arbres. Il semble que le Conseil colonial ait usé d'une définition inspirée par la FAO.

D'autre part, il faut convenir que la définition légale ne s'embarrasse pas des distinctions entre « forêts, bois, boqueteau, plantations », etc..., qui constituent habituellement des catégories distinctes. Elle semble les assimiler à des forêts (4).

Néanmoins, il apparaît clairement que le législateur ait exclu, à la lumière de la définition des « produits forestiers », les vergers. Puisque ces derniers ont comme produit, à titre principal, des fruits relevant de la production agricole. En revanche, la définition des forêts permet d'y inclure des arbres, tels que les eucalyptus, les bambous, qui ont pour fonction de stabiliser le sol et, en conséquence, de lutter contre les érosjons.

3° Par ailleurs, le législateur semble avoir été guidé dans l'élaboration de la définition par deux ordres de préoccupations : d'un côté, la fonction économique, d'un autre côté la fonction biologique ; l'une et l'autre assurées par les forêts. Encore qu'il soit possible de dégager un troisième rôle, la fonction sociale (5). Il transparaît ainsi un certain souci du développement durable.

Outre les éléments renfermés dans la définition qui témoignent de l'influence des considérations économiques, il convient d'y ajouter la notion de « produit forestier » envisagée comme comprenant entre autres :

« Les écorces, les fruits, le latex, les résines, les gommes et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole » (6)

Il n'est peut-être pas sans intérêt de rappeler le contexte de l'époque qui est l'immédiat après-guerre. L'effort de guerre consenti par le Congo Belge a montré l'importance du latex de l'hévéa dans la fabrication du caoutchouc destiné aux pneus des véhicules Alliés. C'est ainsi que l'exposé des motifs du décret justifie la cascade des textes intervenus dans le domaine en un laps

- (4) D'après Michel Prieur, op. cit. p. 278, le phénomène d'osmose qui caractérise actuellement la vie de ces formations végétales rend malaisée une distinction nette.
- (5) Nyakabwa Mutabana, «Aperçu sur les perspectives d'aménagement de la végétation forestière et des jachères sur l'île d'Idwi au Sud-Kivu (Zaire) », langue et culture en Afrique. Mélanges Aramazani Birusha, Kinshasa, Noraf, 1991, pp. 236-238 distingue trois fonctions: la fonction sociale, la fonction de conservation et la fonction de production. Cité par Maldague, Ressources et fonctions de la forêt, Université de Laval, 1977, 312 p. qui note certaines influences qu'exercent les forêts sur les individus aux plans « physiologique et psychologique » en dehors de l'attrait sur les touristes.
 - (6) V. l'article 1, litera b) du décret du 11 avril 1949.

de temps (7). Il est dit notamment que la législation antérieure « ne répond plus aux conditions actuelles de l'économie forestière » (8). Plus précisément :

« Le développement pris par celle-ci au cours des dernières années exige une réadaptation de la réglementation aux contingences actuelles et futures. L'expérience acquise a montré certaines lacunes, entre autres dans les divers modes d'exploitation, le classement des forêts, etc... » (9)

Aux facteurs économiques se greffent de manière opportune des considérations biologiques (10) qui affleurent également dans la définition à l'étude. C'est le souci de la protection du sol et des eaux. On lit dans l'exposé des motifs :

« S'il importe de favoriser le développement de l'exploitation forestière, il faut en même temps ménager l'avenir, c'est-à-dire assurer la pérennité du capital forestier » (11)

D'où la nécessité de :

« mesures à prendre pour assurer la conservation de la fertilité des sols et pour éviter ainsi l'érosion. Ces mesures impliquent comme conséquence la nécessité de constituer des zones de reboisement ou le maintien en certains endroits de la végétation forestière » (12)

Préalablement à l'examen des structures de gestion des forêts, il importe de présenter succinctement le cadre juridique général et particulier dans lequel interviennent les organes de gestion.

III. - CADRE JURIDIQUE

Ainsi qu'il a été signalé plus haut, la constitution proclame :

« Le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Les conditions de leur concession sont fixées par la loi » (13)

Donnant effet à cette disposition fondamentale, le législateur décide :

- « Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat » (14)
- (7) V. le décret du 4 avril 1934, modifié par le décret du 13 juin 1936.
- (8) V. le premier paragraphe de l'exposé des motifs du décret du 11 avril 1949.
- (9) V. ibid.
- (10) Sur des indications relatives à la fonction biologique des forêts, lire E. Orban De Xivry, Chronique, Aménagement-Environnement, 1990, n° 4, p. 212; Nyakabwa Mutabana, loc. cit., p. 237; P.S. Ramakrishman, « Forêts tropicales: exploitation, conservation et gestion », Impact: science et société, n° 166, 1992, pp. 153-167.
 - (11) V. le dernier paragraphe de l'exposé des motifs du décret du 11 avril 1949.
 - (12) V. le premier paragraphe de l'exposé des motifs dudit décret.
 - (13) V. l'article 3 de l'acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994.
- (14) V. l'article 53 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1978 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier des sûretés.

Le sol et le sous-sol relèvent ainsi, en accord plus ou moins avec les conceptions africaines (15), du patrimoine de la collectivité nationale. Toutefois, l'Etat répartit son bien entre un domaine public et un domaine privé. Le premier absorbe :

« Toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public » (16)

Par exclusion, toutes les autres terres tombent dans le champ du domaine privé de l'Etat (17).

Si le législateur du nouvel Etat issu de la décolonisation a, à l'issue d'un long processus, tranché radicalement sur le sort de la propriété foncière, il ne s'est pas empressé d'adopter une attitude analogue à propos des forêts. C'est de manière plus ou moins implicite que le nouveau régime foncier rejaillit sur les formations végétales, demeurées sous l'empire du décret du 11 avril 1949, en raison de l'intimité des rapports qui unissent la terre et les forêts. Or, il est douteux que ce texte, vieux d'un demi-siècle environ sans préjudice de sa mise en œuvre effective à l'heure actuelle, corresponde aujourd'hui aux conceptions modernes surgies des vagues de Stockholm (1972) et de Rio (1992).

Le décret de 1949 soumet au régime forestier qu'il détermine quatre catégories de forêts, à savoir :

- 1. les forêts domaniales,
- 2. les forêts dites indigènes,
- 3. les forêts concédées à certains groupements privés spéciaux,
- 4. les autres forêts concédées à des personnes quelconques (18).

Il exclut expressément les forêts recouvrant des propriétés foncières privées qui, aujourd'hui, en raison de l'appropriation nationale du sol, tombent dans la catégorie juridique, soit des concessions perpétuelles, soit des concessions ordinaires. En définitive, il faut retenir qu'en vertu du nouveau régime foncier, le régime forestier en question ne couvre plus que deux types de forêts : les forêts domaniales et les forêts concédées.

Parmi les forêts domaniales, le décret distingue, d'une part les « forêts classées » ; d'autre part, les « forêts protégées ». Les premières correspondent à des « réserves forestières » de l'Etat ; tandis que les secondes englobent toutes les autres forêts n'ayant pas fait l'objet d'une ordonnance de classement (19).

- (17) V. l'article 56, ibid.
- (18) V. l'article 2 du décret du 11 avril 1949.
- (19) V. les articles 4, 5, et 6 du décret du 11 avril 1949.

⁽¹⁵⁾ Sur ce point, on lira avec fruit, A. Sohier, *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge*, 2° édition, Bruxelles, F. Larger, 1954, p. 145 : « l'explication philosophique... est qu'elle (la propriété foncière) n'appartient pas aux seuls membres actuels de la tribu, mais à l'ensemble des générations ».

⁽¹⁶⁾ V. l'article 55 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

IV. - Institutions de gestion des forêts

Il existe une nuée d'organismes publics, généralement embryonnaires, créés au gré des circonstances, en vue de gérer les forêts, sous la tutelle mouvante, d'un ministère à l'autre, au milieu d'un chevauchement d'attributions entre les départements de l'Agriculture, du Développement rural, de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, des Affaires foncières, de l'Aménagement du Territoire, etc. Au total, les forêts sont écarte-lées entre cinq départements ministériels au minimum suivant les périodes.

D'autre part, il ne semble pas y avoir de coordination entre les programmes et les projets exécutés sur le terrain par les services des ministères ci-dessus. Il n'existe pas non plus de politique forestière distincte, d'une province à l'autre, à l'aune des réalités locales. L'administration centralisée gère l'ensemble du pays de la même manière nonobstant les particularités locales du point de vue de la couverture végétale. Le Zaïre ne connaît pas en réalité de décentralisation territoriale.

Historiquement, les forêts ont relevé du ministère de l'Agriculture (1960-1975) avant de passer sous l'autorité du ministère de l'environnement nouvellement créé (1975-1982). Elles furent ensuite transférées au ministère des Affaires foncières, Environnement et Conservation de la Nature (1982-1990) avant d'être ballottées entre divers ministères précités au gré des turbulences politiques (1990-1993). Les forêts rentrent actuellement dans les attributions du ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (1994).

L'instabilité chronique que connaît ce secteur, joint à l'importance considérable de ces ressources naturelles, a conduit le parlement de transition à recommander la création d'un ministère unique des (Eaux et) Forêts. Il n'a pas encore été donné effet à cette recommandation. La proposition a l'avantage de chercher à satisfaire, à la fois les préoccupations environnementales et les besoins du développement durable.

On mesure l'ampleur des conflits d'attribution au sommet d'une organisation administrative centralisée appelée à gérer 1.250.000 km2 de forêts, soit approximativement la moitié de la superficie du pays!

Les projets forestiers épars, huit actuellement, naissent de manière empirique presque au rythme de la conclusion des accords de coopération. Les structures de gestion des forêts peuvent ainsi être réparties à deux niveaux : d'une part, l'Administration centrale ; d'autre part, les services dits spécialisés ou organismes plus ou moins autonomes relevant de cette dernière. Récemment ont surgi des associations privées dites ONG sensibles aux aspirations des communautés de base.

IV.1. - Administration centrale

Au sommet de la pyramide de l'Administration centrale se trouve actuellement le ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme. Il dispose d'un Secrétariat général organisé en quatre branches dont la direction de Gestion des Ressources naturelles renouvelables. Les questions relatives à la gestion des forêts relèvent de la compétence de cette dernière.

La direction est structurée en « divisions », elles-mêmes organisées en « bureaux » et ces derniers en « cellules ».

Néanmoins, l'administration centrale de l'environnement continue de souffrir des tares congénitales à sa création et de l'environnement malsain que connaît l'Etat zaïrois lui-même en tant qu'appareil institutionnel.

Créé à la faveur des circonstances internes et externes en 1975 au lendemain de la Conférence de Stockholm (1972), le ministère apparaît aujour-d'hui davantage comme un instrument décoratif à usage externe qu'une véritable institution de gestion de l'environnement. La volonté politique de l'ériger en vecteur de la protection de l'environnement semble faire défaut. C'est ainsi qu'à l'instar de nombre de ministères à caractère social, il ne dispose pas d'un financement conséquent de la part de l'Etat. Il en est de même de ses branches.

Les impératifs de survie ont conduit le ministère à démembrer ponctuellement ses structures en entités plus ou moins autonomes directement rattachées au Secrétariat général. Les services ainsi éclatés ont, au fil des temps, considérablement évolué. Des partenaires extérieurs ont pu, grâce aux fonds alloués à des projets, obtenir la promotion d'un service interne au ministère en organisme plus ou moins autonome.

IV.2. – Services spécialisés

Entre autres organismes personnalisés ou non issus du ministère, on signalera les services spécialisés ci-après :

Le Service Permanent d'Inventaire et d'Aménagement Forestier (S.P.I.A.F.). Créé en 1977 avec l'assistance de l'Agence Canadienne de Développement International (A.C.D.I.), l'organisme a suivi le rythme de vie habituel des projets financés par des partenaires étrangers. Il a ainsi connu des hauts et des bas suivant les aléas de la coopération.

Le S.P.I.A.F. a pour objectif de dresser l'inventaire des aires forestières aux fins de leur mise en valeur. Il a, à son actif, réalisé le premier inventaire forestier de grande envergure, soit environ 5,3 millions d'hectares de superficie, dans la région de la cuvette centrale, entre 1973 et 1977. A la fin des années quatre-vingt, on estimait l'espace inventorié à approximativement

20 millions d'hectares (20) sur les 125 millions d'hectares de forêts tropicales.

A l'heure actuelle, le S.P.I.A.F. donne des signes d'essoufflement. Le parlement de transition a décidé sa réhabilitation.

Le Service National de Reboisement (S.N.R.) a été crée en 1978 afin de poursuivre l'œuvre des brigades de reboisement connues à l'époque coloniale. A son actif, il a pu réaliser le reboisement de plusieurs centaines d'hectares en essences variées.

Il existe en outre une constellation d'autres structures appartenant à cette catégorie de « services spécialisés », tels que le Centre de Promotion du Bois (C.P.B.), créé en 1979 afin de succéder à l'éphémère Office National du Bois, le Centre d'Adaptation des Technologies d'Energie-Bois (C.A.T.E.B.), crée en 1983 avec le concours de l'Agence Canadienne de Développement International qui vise la formation et la vulgarisation en matière d'utilisation de l'énergie du bois, le Fonds de reconstitution du Capital Forestier (F.R.C.F.) constitué en 1985 à la suite du premier symposium sur les forêts (1984). Le Fonds permet, grâce aux taxes perçues sur les permis de coupe de bois et d'exportation de bois industriels, de financer la politique de reboisement exécutée par le S.N.R. (21). Il faut enfin signaler le Programme National de l'Homme et de la Biosphère (MAB), chargé de la gestion des réserves M.A.B.-ZAIRE, l'Institut Zaïrois pour la Conservation de la Nature (I.Z.C.N.), l'Institut des Jardins Zoologiques et Botaniques du Zaïre (I.J.Z.B.Z.). Les deux dernières institutions traduisent théoriquement la décentralisation par service. En réalité, la décentralisation technique, telle que pratiquée par un Etat hypercentralisé, s'apparente à une « quasi-déconcentration » (22).

C'est au total une floraison de micro-organismes de caractère administratif qui prolifèrent continuellement à partir de la matrice du ministère de l'Environnement avec des ressources humaines, matérielles et financières très inégales. Ces institutions posent de sérieux problèmes. Au nombre de ces derniers figurent l'articulation entre elles-mêmes d'une part et, entre celles-ci et l'Administration centrale. Aussi, le Secrétariat général à l'envi-

⁽²⁰⁾ V. République du Zaire, plan d'action forestier tropical, vol. I, Rapport principal, Kinshasa, 1990, p. 27.

⁽²¹⁾ A la fin des années quatre-vingts, le F.R.C.F. avait financé divers projets de reboisement du SNR, soit au total 830 hectares; V. République du Zaire, Plan d'action forestier tropical, Vol. I, op. cit., p. 30.

⁽²²⁾ Comme l'ont observé ailleurs des auteurs, Stéphane Doumbé-Billé, «Rapport introductif. Evolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement », Deuxième journée d'études francophones, Montréal, 31 août-2 septembre, p. 5. V. aussi, Raphael Romi, Droit et administration de l'environnement, Paris, Montchrestien, 1994, p. 135, note 46.

ronnement a-t-il créé en son sein une cellule de coordination des activités desdits organismes.

Il va sans dire qu'au pied des forêts elles-mêmes, c'est-à-dire en province, les chevauchements des compétences consécutifs à la dissémination des services forestiers produisent des résultats peu propices à une gestion rationnelle des forêts.

Par ailleurs, à la faveur de la normalisation politique amorcée au début de la présente décennie, des O.N.G. ont fait irruption dans le domaine de la protection de l'environnement en général. Il est encore difficile de mesurer l'impact de leur action sur la gestion des forêts.

De par les réalités naturelles qui caractérisent objectivement son espace national, le Zaïre est physiquement au centre de tout projet régional ou international tendant à articuler harmonieusement la mise en valeur des ressources forestières avec les préoccupations environnementales dans la perspective du développement durable. En témoigne, entre autre, le choix opéré par une conférence régionale africaine réunie à Kinshasa (août 1993) de créer une école supérieure régionale de foresterie dans notre pays. Pour autant, peut-on avancer que le Zaïre constitue effectivement le centre d'impulsion en la matière ? Il serait présomptueux de l'affirmer.

Frappé par un chaos sans précédent, le pays dispose en réalité de structures fragiles appelées à mettre en œuvre une législation d'un autre âge. Il serait indiqué de procéder sans délai à une réforme normative et institution-nelle prenant en compte les conceptions modernes de la gestion, de l'exploitation et de la conservation des forêts, telles qu'elles résultent notamment de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement. Il serait alors possible de concevoir et de mettre en œuvre une authentique politique de développement du secteur forestier.

L'une des tâches urgentes à réaliser consisterait à doter un pays au potentiel forestier aussi important d'un ministère des (Eaux et) Forêts. S'il est bien établi depuis plusieurs décennies un ministère des Mines (et Energies) qui correspond adéquatement à nos intérêts, pourquoi ne pourrait-on pas créer un ministère des (Eaux et) Forêts qui aurait l'avantage, a priori, de mieux gérer des ressources naturelles considérables, vitales et renouvelables? Au surplus, le Parlement de transition ne s'est-il pas prononcé dans ce sens (23)?

Il conviendrait ensuite d'adopter un code forestier moderne, traduisant les implications de l'appropriation du sol et du sous-sol par l'Etat ainsi que l'intégration des préoccupations environnementales dans le processus de développement agricole, industriel et social. Au surplus, l'obsolescence du

⁽²³⁾ V. Conférence nationale souveraine – Commission des Eaux, Forêts, Mines et Energie, Actes de la Commission, Acte relatif à l'organisation institutionnelle du domaine forestier, p. 32.

décret du 11 avril 1949 relatif aux forêts a également été constatée par le Parlement de transition (24). Encore, qu'il faille assurer absolument le respect des lois et règlements relatifs à la gestion des forêts.

Il faudrait enfin poursuivre promptement l'inventaire systématique des essences forestières en vue de l'exploitation industrielle, médicale et touristique. Pareille entreprise ne saurait être menée à bonne fin sans la participation des collectivités locales autonomes et des communautés de base (25); tout comme les activités de reboisement et de régénération forestières.

Les droits des populations « autochtones » et les forêts

Préalablement à l'examen des droits des populations dites autochtones sur les forêts, il importe de clarifier certaines formules passablement ambiguës.

I. - LA NOTION DE POPULATION AUTOCHTONE

L'expression « populations autochtones » peut paraître, de prime abord, indécise. Elle s'applique traditionnellement à des populations encore placées sous une administration coloniale dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. La formule semble ainsi éloignée de nos préoccupations.

Elle peut s'entendre aussi dans l'acception de « populations indigènes » qu'on rencontre souvent dans les textes légaux datant de l'époque coloniale encore en vigueur, comme le décret du 11 avril 1949 sur les forêts. Elle intéresse alors notre matière. « Populations autochtones » et « populations indigènes » correspondent ainsi à des synonymes. Mais l'une et l'autre expressions n'ont plus cours en droit national depuis la décolonisation pour des raisons évidentes. D'autres termes sont usités. Telle la locution « communautés locales », mentionnée dans la loi foncière de 1973 sans autre précision. C'est le sens qui sera donné aux termes « populations autochtones » en droit zaïrois.

II. – LE FONDEMENT JURIDIQUE DES DROITS COMMUNAUTAIRES

Il convient d'avoir à l'esprit les principes fondamentaux énoncés par la constitution qui ont pour conséquence de modifier la législation coloniale

⁽²⁴⁾ V. ibid., p. 58.

⁽²⁵⁾ V. le principe de la Déclaration de Rio.

relative aux forêts et de suggérer une nouvelle réglementation dont la loi foncière pallie autant que faire se peut la carence.

2.1. - Les principes fondamentaux

Le législateur suprême issu de la décolonisation a radicalement tranché :

« le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Les conditions de leur concession sont fixées par la loi » (26)

En clair, les droits traditionnels des populations, acquis en vertu du droit coutumier, ont en quelque sorte été nationalisés par l'Etat. Donnant effet à cette prescription fondamentale, le législateur a précisé :

« Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat » (27)

Si d'aventure, des Zaïrois brandissaient « leurs droits coutumiers » issus d'une pratique presque immémoriable, le juge leur opposerait le principe selon lequel il ne peut appliquer la coutume que « pour autant que celle-ci soit conforme à la loi et à l'ordre public » (28). Or, la loi a d'ores et déjà décidé :

« Les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, des terres domaniales » (29)

La disposition n'est-elle pas conforme à l'esprit et à la lettre des stipulations constitutionnelles et législatives énoncées plus haut? Afin d'extirper tout autre doute à ce sujet, la loi indique :

« Les terres occupées par les communautés locales sont celles où ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque – individuelle ou collective – conformément aux coutumes et usages locaux » (30)

Si l'on veut couper les cheveux en quatre, on ne manquera pas de relever que le législateur a visé les « terres ». Nulle part n'est reprise la mention de « forêts ». Pour vraie que soit l'objection, il suffit de décortiquer la disposition légale en examen pour toucher les limites de cette remarque. La simple occupation des terres peut conduire au déboisement.

Que dirait-on de la culture et de l'exploitation du sol que les auteurs de la loi ont eu en vue qui implique des atteintes aux formations végétales ?

Il y a bien davantage. L'appropriation nationale du sol décidée par les pouvoirs publics atteint également le régime juridique des forêts dans leur fondement. De manière que le régime de ces dernières se trouve amplement simplifié : domanialité publique et domanialité privée. C'est l'Etat qui attri-

- (26) V. l'article 3 de l'acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994.
- (27) V. l'article 53 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et des sûretés.
 - (28) V. l'article 98 de l'acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994.
 - (29) V. l'article 387 de la loi foncière du 20 juillet 1973 déjà citée.
 - (30) V. l'article 388, ibid.

bue ou proclame des concessions au profit des tiers, puisqu'il est l'unique propriétaire foncier.

Il faut donc considérer les droits des communautés locales reconnus par le législateur forestier à la lumière des bouleversements opérés par le constituant auxquels le législateur foncier a donné effet.

2.2. – Les droits forestiers des communautés de base

En principe, le décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier constitue le droit positif en la matière. Cependant, il est partiellement caduc pour les raisons indiquées ci-dessus. On en précisera la mesure.

Selon la classification quaternaire (31) établie par ce texte, les «forêts indigènes» englobent :

« Les terrains recouverts d'une formation végétale spontanée d'arbres ou d'arbustes, sur lesquels un droit d'occupation au profit des indigènes est établi à la suite d'une constatation de l'administrateur territorial » (32)

Le législateur colonial les a incorporé dans le domaine de l'Etat tout en reconnaissant les droits de cueillette (33). Les forêts en question font partie des forêts protégées à l'opposé des forêts classées (34). Le décret concède aux populations locales un droit d'occupation, moyennant certaines conditions.

« Le législateur post-colonial semble avoir repris le même esprit dans la loi foncière » (35).

La réglementation spéciale sur les forêts reconnaît au profit des communautés locales les droits coutumiers d'usage et d'exploitation commerciale dans les forêts indigènes (36) sous certaines conditions. D'un côté « l'exploitation commerciale... des produits forestiers » qu'elles « récoltent selon leurs usages coutumiers, est libre » (37); d'un autre côté, « toute personne peut librement couper ou faire couper le bois de chauffage pour son usage domestique... » (38). Le décret définit longuement les règles d'exploitation des forêts.

- (31) La classification énonce : 1° les forêts domaniales ; 2° les forêts indigènes ; 3° les forêts concédées à certains groupements de particuliers ; 4° les forêts concédées à des privés quelconques.
 - (32) V. l'article 2 du décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier.
- (33) V. A. Sohier, Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge, 2° édition, Bruxelles, F. Larcier, 1954, p. 143.
- (34) Il s'agit en fait de réserves forestières de l'Etat au sens de l'article 5, paragraphe 1 du décret du 11 avril 1949 déjà cité.
 - (35) V. l'article 388 déjà cité.
 - (36) V. les articles 8 et 9 du décret du 11 avril 1949.
 - (37) V. l'article 10, ibid.
 - (38) V. l'article 12, ibid.

Trois modes d'exploitation sont prévus : l'exploitation en vertu d'un permis, l'exploitation en régie et l'exploitation dans le cadre d'une adjudication publique. Il est permis de douter de l'adéquation desdits modes aux intérêts des populations locales.

Il n'empêche que le législateur donne l'air de prendre en compte les droits des communautés de base lorsqu'il décide :

« Les revenus de l'exploitation des forêts indigènes seront versés aux propriétaires de la forêt ou, à défaut de pouvoir les déterminer, à la caisse administrative de la circonscription indigène dans le ressort de laquelle se trouve la forêt, sous déduction d'une quote-part fixée par ordonnance du gouverneur général... » (39)

Néanmoins, au regard des conceptions juridiques africaines, les populations locales se sentaient spoliées de leurs droits coutumiers sur le sol et les formations végétales qui y étaient implantées. Ainsi que l'observait l'ancien premier Président de la Cour Suprême de Justice du Zaïre, le sol et les forêts constituent non seulement un patrimoine commun d'un groupement social donné qui l'a hérité de ses aïeux ; mais constituent aussi, dans la mentalité de la majeure partie de la population, des espaces sacrés où reposent les esprits des ancêtres. Il y a là un mélange de considérations socio-économique et métaphysiques que le législateur de l'Etat décolonisé n'a pas non plus réussi à résoudre.

De manière qu'il subsiste, nonobstant l'appropriation du sol par l'Etat (40), une dualité juridique de fait : d'une part, la loi écrite est observée vis-à-vis des organes de l'Etat ; d'autre part, les coutumes locales sont suivies dans les rapports entre ou avec les groupements sociaux locaux.

III. - Conclusion

En définitive, il peut être permis d'affirmer que les communautés locales ont été spoliées de leurs droits traditionnels sur les forêts successivement par le législateur colonial et le législateur post-colonial qui, indirectement ou de manière incidente, a assuré une certaine continuité de l'état du droit ancien.

Néanmoins, il subsiste une espèce de dichotomie entre le droit de l'Etat et le droit des communautés. L'un et l'autre connaissent une application concurrente. Certes, les lois et règlements sont appliqués par les cours et tribunaux. Mais la masse des arrêts et jugements inexécutés en la matière est si impressionnante qu'on en vient à s'interroger sur l'effectivité des décisions judiciaires. D'autre part, si les coutumes locales ne peuvent bénéficier dans le domaine de la sanction judiciaire, la palabre africaine continue à avoir cours dans ce qu'elles tiennent pour une chasse-gardée.

⁽³⁹⁾ V. l'article 32, ibid.

⁽⁴⁰⁾ V. l'article 387 de la loi foncière déjà citée.

C'est que la société zaïroise toute entière est en pleine mutation, depuis l'époque coloniale jusqu'à ce jour. L'apparition d'un nouvel ordre juridique, qui ne serait totalement, ni l'ancien ordre post-colonial, ni l'ancien ordre colonial, s'effectue lentement, mais sûrement au fil de plusieurs décades. Le phénomène s'observe dans maints domaines du droit, y compris le droit de la famille et des successions qui entretient avec le droit foncier des rapports souvent étroits.

Cette vue d'ensemble ne doit pas occulter un phénomène récent apparu avec la crise sans précédent qui frappe le pays : l'anarchie.

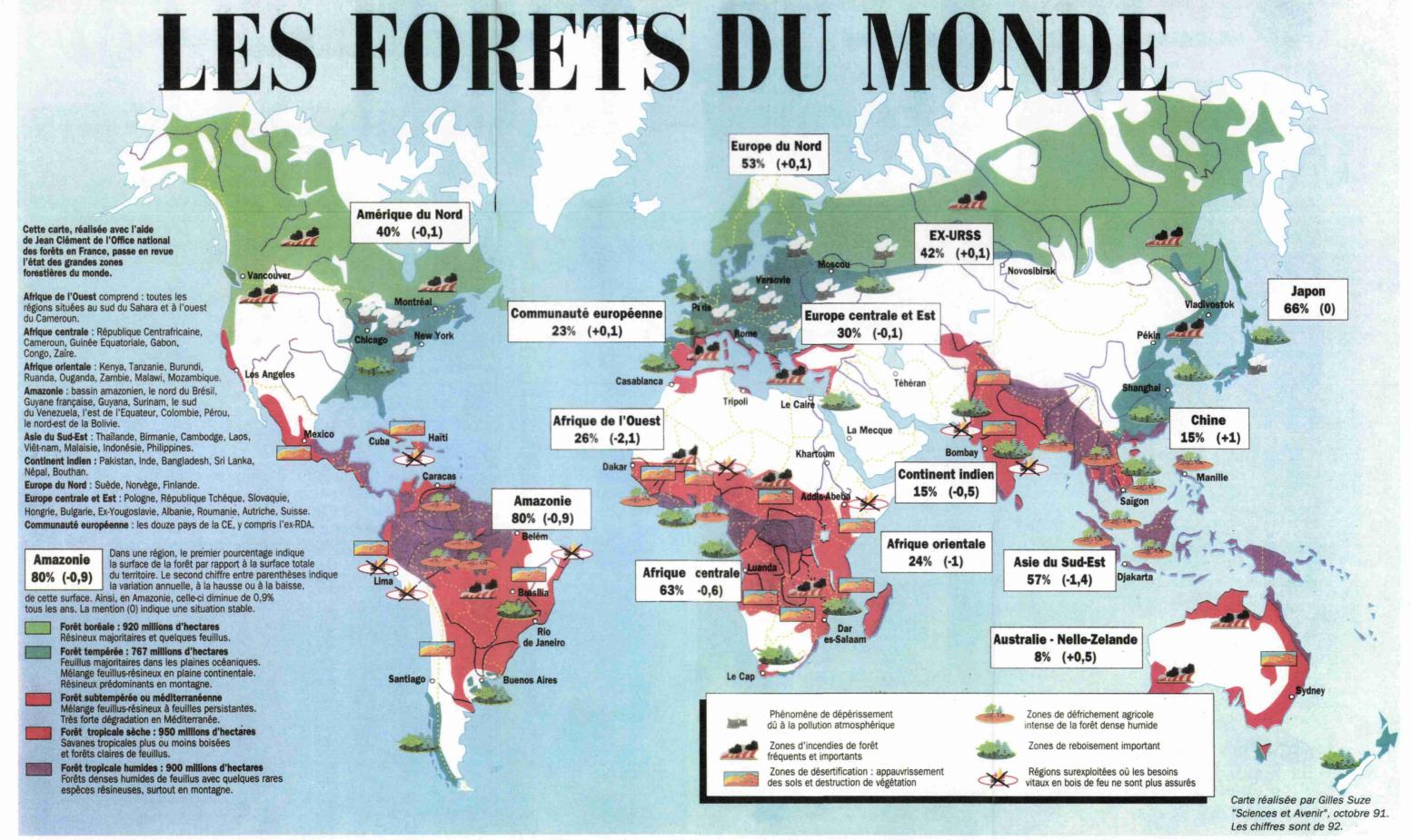
Eléments de bibliographie

I. - Etudes

- Doumbe-Bille S., « Rapport introductif Evolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement », Deuxième Journées d'Etudes francophones, Montréal, 31 août-2 septembre 1992
- Nyakabwa Mutabana, «Aperçu sur les perspectives d'aménagement de la végétation forestière et des jachères sur l'île d'Idjwi au Sud-Kivu (Zaïre) », Langue et Culture en Afrique, Mélanges Aramazani Birusha, Kinshasa, Noraf, 1991.
- Orban De Xivry E., « L'abattage d'arbres au regard de la loi sur l'urbanisme », Aménagement-Environnement, 1987, n° 1, avril.
- PRIEUR M., Droit de l'Environnement, Paris, Dalloz, Coll. Précis Dalloz, 1991.
- Ramakrahnan P.S., Forêts tropicales: exploitation, conservation et gestion, Impact: science et société, n° 166, 1992.
- Sohier A., Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge, 2° édition, Bruxelles, F. Larcier, 1954.

II. - Documents

- Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994.
- Conférence nationale souveraine, Rapport de la Commission Eaux, Forêts, Mines et Energies, Kinshasa, 1992.
- Conférence nationale souveraine, Rapport de la Commission Environnement et Conservation de la Nature, Kinshasa, 1992.
- Décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier du Congo belge et ses mesures d'application.
- Loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier ainsi que régime des sûretés.
 - Plan d'action forestier tropical, vol. I, Rapport principal, Kinshasa, 1990.



Cette carte représente les endroits de la planète où se situent les différentes forêts du monde. On le constate, certaines régions, comme la Communauté européenne actuelle, étaient autrefois entièrement recouvertes de forêts. Aujourd'hui, dans la zone concernée, 23% du territoire restent des zones forestières. Mais attention, il ne faut pas se méprendre: il ne s'agit plus de forêts primaires, originelles. En Europe, toutes les forêts ont en effet été exploitées par l'homme. Et, depuis quelques dizaines d'années, certaines d'entre elles, mises en exploitations intensives, ont été transformées en véritables "déserts verts". Il ne faut donc pas se

laisser faussement rassurer par certaines données de cette carte: l'état de la biodiversité n'y figure pas.

Un mouvement qui a pour objectif de remettre en valeur les réservoirs de diversité que sont les forêts est néanmoins en train de prendre corps sur la planète. Cà et là de vraies victoires contre la déforestation sont emportées. Deux exemples concrets, auxquels Greenpeace est directement associée: ces derniers mois, la coalition des ONG brésiliennes contre l'abattage des arbres en Amazonie (composée de 70 groupes, dont Greenpeace) est arrivée à faire interdire l'extraction d'acajou dans le sud du pays, sur

les territoires réservés aux indigènes. En mai, Greenpeace a pu est le fruit de pillages organisés. obtenir un autre jugement interdisant à Veracruz, l'un des géants mondiaux de la pâte à papier, de continuer à détruire la forêt tropicale le long de la côte atlantique pour y planter des eucalyptus.

Alors que des compagnies belges et françaises sont directement et profondément impliquées dans le saccage de la forêt tropicale africaine, comme vient de le révéler un minutieux rapport de "Friends of the Earth", des groupes de pression de nos pays se font de plus en plus pressants pour que nos gouvernements réagissent. Il demandent l'interdiction de l'importation de bois qui

On le constate, la forêt, ce domaine de l'extravagant, est au centre de virulents conflits. Le rapide profit d'un côté, la protection de la vie de l'autre.

Une chose paraît claire: au rythme actuel du saccage, si les défenseurs de l'environnement n'emportent pas rapidement la partie, avant 30 ans, de la forêt comme lieu d'enchantement on ne parle-

Et, comme on dit chez moi de quelqu'un qui perd la raison, "I'homme n'aura plus tous ses bois".

