

2015

**Public Participation and
Climate Governance
Working Paper Series**

**Le principe de participation du public à la gestion des
forêts dans le Bassin du Congo : forces et faiblesses**

Dr. Emmanuel D. Kam Yogo, Université de Douala ; Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC) ; École Nationale d'Administration et de Magistrature du Cameroun (ENAM) ; Faculté de droit de l'Université Laval

Series Editors:

Katherine Lofts (CISDL),
Sébastien Duyck (University of
Lapland), and Sébastien Jodoin
(GEM)



Centre for International Sustainable Development Law

The Centre for International Sustainable Development Law (CISDL) aims to promote sustainable societies and the protection of ecosystems by advancing the understanding, development and implementation of international sustainable development law. The CISDL is an independent legal research centre that has a collaborative relationship with the McGill University Faculty of Law in engaging students and interested faculty members in sustainable development law research and scholarly initiatives. The CISDL has six legal research programmes led by jurists from developing and developed countries, and publishes books, articles, working papers and legal briefs in English, Spanish and French.

Centre for International Sustainable Development Law
Chancellor Day Hall
3644 Peel Street, Montreal (Quebec), H3A 1W9 Canada
www.cisdl.org

Governance, Environment & Markets Initiative at Yale University

The Governance, Environment and Markets (GEM) Initiative at Yale University aims to reorient environmental governance research and practice from short term and single intervention approaches towards durable “results based” problem solving that embraces, rather than bypasses, multi-level complexity. GEM is based at the Yale School of Forestry and Environmental Studies, one of the world’s leading hubs of research and teaching in environmental policy and governance. Under the leadership of Prof. Benjamin Cashore, a team of scholars and graduate students carry out GEM’s research and programmatic activities. In addition, GEM benefits from the collaboration of a global network of practitioners and scholars focused on fostering effective, multi-level environmental governance solutions.

Governance, Environment & Markets Initiative at Yale
195 Prospect Street
New Haven, CT 06511
www.environment.yale.edu/gem

Northern Institute for Environmental and Minority Law

The Northern Institute for Environmental and Minority Law (NIEM) of the Arctic Centre (University of Lapland) is specialised in environmental and minority law. Since 1985, the Northern Institute for Environmental and Minority Law has contributed to scholarship through a special focus on studying the law relating to (Arctic) indigenous peoples and environmental law as it applies in the Arctic and northern region.

Northern Institute for Environmental and Minority Law
Arctic Centre, University of Lapland
P.O. Box 122
FIN-96101 Rovaniemi, Finland
www.arcticcentre.org/EN/RESEARCH/NIEM

* **Disclaimer:** The views expressed in this working paper are solely those of the author, and do not represent the views of the Centre for International Sustainable Development Law; the Governance, Environment and Markets Initiative at Yale University; or the Northern Institute for Environmental and Minority Law at the University of Lapland.



1 Introduction

Les forêts du bassin du Congo représentent le second plus grand massif forestier dans le monde après les forêts de l'Amazonie. Ce massif forestier qui se trouve en Afrique centrale est d'une très grande importance pour notre planète à cause de son rôle dans la régulation du climat mondial et est directement concerné par un des objectifs de l'Agenda 21 se rapportant à la protection de l'atmosphère. L'objectif en question vise précisément à « préserver, aménager de façon durable et renforcer, selon que de besoin, tous les puits de captage des gaz à effet de serre »¹.

Les forêts du bassin du Congo couvrent plusieurs Etats tels que : le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sao Tomé et Príncipe et, dans une certaine mesure, le Tchad. Après avoir pris conscience de la nécessité de poser des fondements sûrs et durables d'une coopération au niveau de l'Afrique centrale en matière de conservation et de gestion rationnelle de leurs forêts, ces Etats avaient institué en 2005 une organisation sous-régionale connue sous le nom de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC). La création de la COMIFAC était précédée par le Sommet de Yaoundé tenu en 1999 regroupant les Chefs d'Etat des pays d'Afrique centrale qui à cette occasion avaient signé la « Déclaration de Yaoundé »² dans laquelle ils prenaient une position commune en faveur de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Cette Déclaration de Yaoundé a été officiellement soutenue par l'Assemblée Générale des Nations Unies lors de sa 54^{ème} session à travers la Résolution n° 54/214 du 1^{er} février 2000.

La création de la COMIFAC avait marqué une étape décisive dans l'engagement des Etats du bassin du Congo à protéger leurs forêts. En effet, la naissance de cette nouvelle organisation était en rupture avec la « méfiance »³ manifestée par l'Afrique vis-à-vis de la protection de l'environnement lors du Sommet de Stockholm en 1972 et, en outre, il s'agit d'un progrès important par rapport aux résultats mitigés obtenus au Sommet de Rio en 1992 dans le domaine des forêts. A titre de rappel, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement n'avait pas pu dégager un texte contraignant concernant les forêts. Ce n'est que la « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts »⁴ qui avait fait l'objet d'une position consensuelle dans ce domaine de la part des différents participants à cette Conférence.

La Déclaration de principes sur les forêts insiste déjà sur la nécessité de faire participer diverses couches de la population à la gestion des forêts. Elle préconise d'abord que « le public et les décideurs disposent en temps utile d'informations fiables et précises sur les forêts et les écosystèmes forestiers »⁵,

¹ Nations Unies, *Action 21*, New York, Nations Unies, 1993, à la p.64.

² Déclaration signée le 17 mars 1999 à Yaoundé par les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays situés dans le bassin du Congo (disponible à www.comifac.org).

³ Maurice Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef/Aupelf, 1996, à la page 32.

⁴ Nations Unies, *op. cit.*, à la p. 253.

⁵ *Ibid.*, p.254.

ensuite elle indique que « la participation intégrale des femmes à tous les aspects d'une gestion, d'une conservation et d'une exploitation écologiquement viable doit être activement encouragée »⁶ et enfin elle souligne que « les capacités autochtones et les connaissances locales appropriées en matière de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts devraient ... être reconnues, respectées, enregistrées et perfectionnées... »⁷.

Le principe de participation qui se dégage ainsi de « l'Agenda 21 »⁸, de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁹ et la Déclaration des principes sur les forêts est consacré dans politiques forestières mises en place en Afrique centrale.

La consécration du principe de participation du public à la gestion des forêts dans la région du bassin du Congo s'est opérée à travers des instruments politiques et juridiques régionaux et nationaux respectivement.

2 La consécration de la participation du public à la gestion des forêts dans le bassin du Congo par des instruments sous-régionaux

Ces instruments sont politiques et juridiques respectivement.

2.1. La consécration de la participation du public par les instruments politiques sous-régionaux

Les instruments politiques sous-régionaux qui consacrent clairement la participation du public à la gestion des forêts en Afrique centrale sont le Plan de convergence et les directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts.

(a) La consécration de la participation du public dans le Plan de Convergence

Le Plan de Convergence est un document qui constitue une sorte de canevas commun d'actions prioritaires à entreprendre par les Etats d'Afrique centrale pour assurer la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers de la sous-région. Suite aux engagements pris par les Etats d'Afrique centrale lors du Sommet de Yaoundé¹⁰, les Ministres en charge des forêts dans les pays concernés avaient reçu mandat de coordonner et veiller à la mise en œuvre. Les Ministres concernés ont à ce titre tenu une première conférence en 2000 dans le but d'asseoir les bases d'une coopération sous-régionale pour une conservation et une gestion concertée des forêts en Afrique centrale. C'est à l'issue de cette conférence que la première version du Plan de convergence a été adoptée. Le Plan de Convergence est un document qui présente les actions sous-régionales en matière de gestion des forêts en Afrique centrale ainsi que le résumé de chaque programme d'actions spécifiques de chaque Etat membre. Les

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., p.255.

⁸ Voir notamment les chapitres 24 à 32 de l'Agenda 21.

⁹ Entre autres, les principes 20, 21, et 22 de la Déclaration de Rio.

¹⁰ Voir supra. Note 2.

différents programmes doivent concourir à atteindre les objectifs convergents fixés lors du Sommet de Yaoundé de 1999.

Ce Plan est le dénominateur commun, le support de la vision commune devant favoriser la pérennisation des forêts d'Afrique centrale. C'est dire que le Plan vise à fournir une plate-forme commune d'actions prioritaires à mettre en œuvre au niveau sous-régional et national pour assurer le suivi des résolutions du processus de Yaoundé. Cet instrument a pour objectif principal d'harmoniser les politiques forestières nationales des différents pays qui abritent les forêts d'Afrique centrale, réduisant ainsi les divergences des pratiques nationales et l'exploitation anarchique des forêts. Il précise toutefois que l'harmonisation dont il est question ne saurait se confondre avec l'uniformisation. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'élaboration du Plan a été attentive à la spécificité et à la diversité des situations forestières nationales en Afrique Centrale.

Dix axes¹¹ stratégiques donnent la substance au Plan¹². Ces axes stratégiques sont articulés autour de : l'harmonisation des politiques forestières et fiscales, la connaissance des ressources, l'aménagement des écosystèmes et les reboisements nationaux et régionaux, la conservation de la diversité biologique, la valorisation durable des ressources forestières, le développement des activités alternatives et la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités, la participation des acteurs, l'information et la formation, la recherche et le développement, le développement des mécanismes de financement et la coopération régionale ainsi que les partenariats.

Le septième axe stratégique qui porte sur « le renforcement des capacités, la participation des acteurs, l'information et la formation » constitue une variante du principe de participation du public. L'articulation de cet axe stratégique concerne la définition de façon participative des droits et obligations des différentes parties prenantes du secteur forestier¹³, l'implication des populations locale et autochtone¹⁴ et la communication, l'information la sensibilisation¹⁵.

(b) La consécration de la participation du public dans les directives sous-régionale sur la participation de populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale

Un consensus existe autour de l'idée que la gestion durable des forêts dépend de l'approche participative et de la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Pourtant la gestion participative des forêts demeure imparfaite dans la réalité au regard des orientations internationales en la matière. En vue de corriger les défauts de la mise en œuvre de l'approche participative, la COMIFAC et la FAO ont

¹¹Le Plan élaboré et adopté en 2000 comptait six axes stratégiques. Mais au regard des processus et des initiatives nouveaux, le Plan original a été révisé et actualisé par les ministres en charge des forêts.

¹² Il faut préciser ici que le Plan de convergence est entériné et adopté en 2005 par les Chefs d'Etat.

¹³ Les activités à ce niveau visent à identifier tous les partenaires à la gestion forestière, à élaborer les textes favorisant l'implication des différents partenaires, et à adopter un code éthique définissant les droits de tous.

¹⁴ Les activités à ce niveau visent à développer une stratégie sous-régionale d'implication des populations.

¹⁵ Les activités y relatives visent à préparer et exécuter un plan médiatique de diffusion de l'information sur la protection des forêts dans chaque Etat membre.

conjointement élaboré les directives sous-régionales relatives à la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durables des forêts¹⁶.

Les directives élaborées par la COMIFAC avec l'appui de la FAO sont orientées vers des buts et des objectifs. D'une part, elles ont pour but de déterminer les bases communes de l'intégration des populations locales (locales et autochtones) et des ONG dans la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale. Les cadres politiques, stratégiques, législatifs, réglementaires et institutionnels de la gestion participative des forêts en Afrique Centrale y sont définis. D'autre part, les Directives s'assignent deux ordres d'objectifs.

Le premier ordre d'objectifs est celui de parvenir à une conservation et à une gestion durable des forêts d'Afrique centrale. Le second ordre d'objectifs est articulé autour de la promotion de la participation des populations locales et autochtones à la gestion forestière.

Les directives sont construites autour d'un corpus composé de neuf (9) principes et de trente-neuf (39) directives qui indiquent les différents droits reconnus aux populations locales et autochtones dans la gestion durables des forêts. Les actions prioritaires, quant à elles, indiquent les mesures à prendre par les divers Etats en vue de garantir la participation effective des populations locales et autochtones à la gestion durable des forêts.

Le principe 1 exige que les Etats reconnaissent et garantissent les droits des populations locales et autochtones dans la gestion durable des forêts. Cette exigence implique entre autres, une consécration de la gestion participative des forêts dans les politiques, législations et réglementations forestières de chaque Etat¹⁷, une prise en compte de l'appropriation coutumière des ressources forestières¹⁸, une reconnaissance des droits d'usage coutumière¹⁹, une réparation et compensation des restrictions aux

¹⁶ COMIFAC, *Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale*, Série politique n°3, Yaoundé, COMIFAC, 2010, 45 p.

¹⁷ Le Cameroun par exemple a consacré la foresterie communautaire dans sa législation forestière. Voir pour plus de précisions, Emmanuel Kam Yogo, « Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement », (2012) 2, *Revue Juridique de l'Environnement*, à la p 240

¹⁸ La propriété étatique est le régime de droit commun dans les pays membres de la COMIFAC. Les règles coutumières d'appropriation des forêts ne sont pas encore consacrées dans les législations modernes. L'absence de cette consécration réduit l'impact des populations riveraines dans lutte contre l'exploitation illégale des forêts par exemple.

¹⁹ Au Cameroun par exemple, *le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts* précise, dans son article 26, que les droits d'usage consistent en l'accomplissement par les populations de leurs activités traditionnelles, telles que la collecte des produits forestiers secondaires (comme le raphia, le palmier, le bambou, le rotin ou les produits alimentaires), en vue de satisfaire leurs besoins domestiques. Mais la directive sous-régionale en la matière (le directive 3) voudrait que les droits d'usage ne se limitent pas à la simple satisfaction des besoins domestiques ; ainsi propose-t-elle leur extension à la commercialisation des produits forestiers qui en résultent. Le risque d'une telle extension est d'ouvrir la voie à des activités commerciales sur lesquelles l'Etat pourrait ne percevoir aucune taxe.

modes d'appropriation coutumière ou des limites aux droits d'usage coutumiers des forêts et des ressources forestières et la gestion des conflits entre Hommes et faune²⁰.

Le principe 2 exige aux Etats membres de la COMIFAC de respecter les droits des populations locales et autochtones dans l'affectation des terres, le classement, le déclassement et l'aménagement des forêts. Ce principe préconise que les plans d'affectation des terres soient élaborés de manière participative ; ceci suppose l'organisation et la représentation des populations dans le processus d'élaboration de ces plans. Normalement, cette participation n'est possible que si les populations sont informées du déroulement d'un processus, d'où la nécessité de les notifier de toute décision relative à l'élaboration d'un plan d'affectation des terres. Par ailleurs, il est également question de l'attribution et gestion des surfaces forestières à vocation communautaire²¹. En outre les espaces forestiers affectés aux populations autochtones doivent être sécurisés et le droit de préemption²² doit être accordé aux populations riveraines des forêts. Enfin, dans le cadre de ce principe 2, il y a d'autres recommandations comme la nécessité d'accompagner les populations locales et autochtones dans le processus d'acquisition et de gestion des forêts communautaires²³, la compensation des restrictions des droits d'utilisation des espaces forestiers à vocation communautaire et l'établissement des voies de recours et de gestion des conflits²⁴.

Le principe 3 concerne l'accès et l'utilisation durable des ressources de la biodiversité. Il s'agit à ce niveau d'abord de réglementer la chasse traditionnelle pour qu'elle soit distinguée du braconnage, ensuite de mieux gérer les activités de pêche traditionnelle, puis d'intégrer l'arbre dans le système agraire et enfin de gérer la filière des produits forestiers non ligneux²⁵. Mais les textes sous-régionaux n'ont pas pu clarifier la notion de « produits forestiers non ligneux » laissant ainsi la latitude aux

²⁰ Les États de la COMIFAC ont élaboré une Stratégie d'atténuation des conflits Hommes-éléphants. Cette stratégie est justifiée par la propension des éléphants à ravager les cultures qui se trouvent dans leur entourage et la volonté des hommes dont les biens sont ainsi détruits à menacer en retour l'existence des éléphants.

²¹ Plusieurs types d'espaces forestiers à vocation communautaire sont concernés ici : il y a notamment les forêts communautaires, les boisements communautaires, les zones de chasse communautaires, les espaces forestiers occupés ou exploités par des populations locale et autochtones dans les forêts du domaine forestier permanent.

²² Le droit de préemption en faveur des populations locales ou autochtones est une prérogative qui leur est accordée pour acquérir une forêt en priorité par rapport à tout autre acquéreur signalé. Le droit de préemption est reconnu au Cameroun et a déjà été expérimenté dans plusieurs localités de ce pays. Une étude récente a montré qu'une forêt préemptée par une communauté villageoise peut générer environ 352 500 dollar US si elle est réservée à la régulation du climat dans le cadre du marché du carbone (voir à ce sujet Emmanuel Kam Yogo, *supra* note 17 à la p 254.

²³ Cette recommandation se justifie par le fait que le processus d'acquisition des forêts communautaires est souvent caractérisé par de multiples formalités administratives et techniques difficiles à accomplir par des personnes qui ne savent pas lire et écrire.

²⁴ L'accès à la justice est un volet important du droit à l'environnement. Or dans le contexte de l'Afrique centrale, les voies de recours pour des populations locales ou autochtones en matière de foresterie communautaire sont surtout administratives, le recours judiciaire n'est pas envisagé, même s'il reste envisageable.

²⁵ La COMIFAC a déjà élaboré des directives sous-régionales relatives à la gestion durable des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique centrale.

instruments juridiques nationaux de rester avec leurs propres définitions. La loi forestière camerounaise utilise le terme de produits spéciaux²⁶. La loi forestière de la République démocratique du Congo utilise le terme « produits forestiers non ligneux » et le définit comme « tous les autres produits forestiers, tels que les rotins, les écorces, les racines, les rameaux, les feuilles, les fruits, les semences, les résines, les gommés, les latex, les plantes médicinales »²⁷. Le décret d'application de la loi forestière congolaise utilise le terme « produits forestiers accessoires »²⁸.

Le principe 4 concerne la participation aux études d'impacts environnementaux et suivi-évaluation des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. Ce principe recommande aux Etats d'avoir des législations et réglementations concernant la participation des populations locales et autochtones aux études d'impacts environnementaux et sociaux. Le Cameroun par exemple s'est doté en 2013 d'une nouvelle réglementation concernant les études d'impacts environnementaux et sociaux²⁹ et le Congo s'est doté d'une telle réglementation en 2009³⁰. Par ailleurs, le principe 4 recommande aussi la mise en œuvre et le suivi-évaluation des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. A ce niveau chaque Etat et les gestionnaires des concessions forestières sont appelés à créer un mécanisme de suivi-évaluation et de maximisation des résultats des mesures d'atténuation et des plans de gestion ou programmes sociaux.

Le principe 5 recommande l'accès et le partage des avantages de la gestion des forêts, de la conservation de la biodiversité et des services environnementaux. Ceci implique l'intégration des dispositions sur le partage et la gestion des bénéfices financiers de l'exploitation des forêts dans les législations et les réglementations nationales en veillant à la représentation des peuples autochtones dans les institutions locales. Les autres recommandations du principe 5 concernent d'une part, la reconnaissance de la valeur culturelle des ressources biologiques suivie de la compensation pour l'utilisation des savoirs et connaissances traditionnels et d'autre part, l'accès aux avantages et bénéfices découlant de l'utilisation et de la valorisation des forêts dans la régulation du climat et l'adaptation aux changements climatiques. Ceci suppose donc que chaque Etat devra octroyer aux populations locales et autochtones une quote-part provenant des paiements pour services environnementaux et des bénéfices de la valorisation des forêts dans la régulation du climat et l'adaptation aux changements climatiques.

²⁶ La loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts au Cameroun définit les produits spéciaux à son article 9 (2) comme « certains produits forestiers, tels que l'ébène, l'ivoire, espèces animales ou végétales, médicinales ou présentant un intérêt particulier ».

²⁷ Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier de la République du Congo (article 1(3)).

²⁸ Voir le décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 portant application de la loi n° 14-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier.

²⁹ Voir le décret n° 2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisations des études d'impact environnemental et social au Cameroun.

³⁰ Voir le décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009 fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social au Congo.

Le principe 6 exige la participation des populations locales et autochtones à la gouvernance forestière et la lutte contre le braconnage et l'exploitation illégale des forêts³¹. Cette exigence implique la nécessité d'un partenariat tripartite public-privé-populations pour favoriser la participation de ces dernières dans les opérations de lutte anti-braconnage et des activités de lutte contre l'exploitation illégale des forêts. En outre, les populations villageoises devraient effectivement participer au processus de certification forestière, ce qui peut nécessiter un renforcement de leurs capacités. Elles doivent aussi assurer une observation locale de la gestion durable des forêts et de la conservation de la biodiversité. Pour cela, il est nécessaire d'initier des systèmes de renseignements dans des villages qui devront alerter en temps opportun.

Le principe 7 recommande la création des institutions chargées de la gestion participative des ressources forestières et des relations avec les populations locales et autochtones. A ce niveau il s'agit de mettre en place des structures qui vont animer et susciter la participation des populations autochtones et des ONG à la gestion forestière³². Il s'agit aussi d'instituer un cadre de consultation et de participation permanente des populations locales et autochtones dans la gestion forestière et créer des structures s'occupant des relations avec les populations locales et autochtones dans des collectivités territoriales décentralisées et des institutions décentralisées. Cependant la propriété des espaces forestiers revenant à l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées et les institutions privées ne peuvent pas jouer un rôle déterminant au même niveau qu'un ministère des forêts par exemple pour faciliter la participation des populations à la gestion forestière.

Le principe 8 recommande que des organisations non gouvernementales et des milieux associatifs soient officiellement reconnus comme des acteurs de la gestion durable des forêts. Pour cela, il faudrait au niveau de chaque Etat un mécanisme juridique qui encourage et facilite la présence des ONG et des groupes associatifs aux activités de gestion forestière. Par ailleurs, l'institutionnalisation d'un cadre permanent de concertation et de consultation entre les gouvernants et les acteurs non-étatiques est nécessaire. Ainsi, la participation des ONG doit aller au delà de la simple présence à des colloques et autres manifestations pour toucher à des aspects tels que l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ainsi que des documents politiques. Cette participation concerne aussi la lutte contre le braconnage et l'exploitation illégale des forêts. Afin de rendre plus efficace l'action des acteurs non étatiques, il est nécessaire de renforcer leurs capacités techniques, financières, matériels et humaines, puis de procéder régulièrement à l'évaluation de cette participation afin de corriger ses erreurs et la rendre plus dynamique.

³¹ Les Etats membres de la COMIFAC avaient signé le 26 octobre 2008 un *accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale*. Le but dudit accord est de promouvoir la coopération entre des Etats membres en vue de renforcer le contrôle de la production et de la circulation commerciale des produits forestiers de la sous-région. Cet accord contribue donc largement à la concrétisation des objectifs de ce principe.

³² Au niveau du Cameroun la sous-direction de la foresterie communautaire aurait pu jouer ce rôle. Mais ses missions ont été élaborées de manière restrictive, (voir l'article 36 du *décret n° 2005/099 du 06 avril 2005 portant organisation du Ministère des Forêts et de la Faune*).

Le principe 9 recommande le renforcement de la capacité d'organisation et des moyens d'action des populations locales et autochtones dans la gestion durable des forêts. Il s'agit à ce niveau d'avoir d'abord une stratégie pour l'information et la vulgarisation des textes auprès des populations concernées et de leurs encadreurs, ensuite de mobiliser des financements pour soutenir leurs activités en matière de gestion forestière et de réparer ou compenser les restrictions réglementaires à l'exercice des droits d'usage coutumier. Il s'agit enfin de l'appui aux agents des administrations publiques en charge de la foresterie participative ou des relations avec des populations autochtones et locales.

En somme, les directives sous-régionales sur la participation des populations et des ONG à la gestion durable des forêts ont été adoptées par le Conseil des Ministres de la COMIFAC en novembre 2010³³ et doivent être mises en œuvre par les Etats membres, ainsi que par l'ensemble des acteurs et des parties prenantes à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale. Ces directives sont appliquées à toutes les activités orientées vers la durabilité des forêts et s'inscrivent dans les Axes 1 (harmonisation des politiques forestières) et 7 (renforcement des capacités, participation des acteurs, information et formation) du Plan de Convergence.

Ces directives sont surtout un document d'orientation politique et technique et ne revêtent pas une force juridique contraignante même si la décision du Conseil des ministres COMIFAC qui les adopte précise que « les Etats membres de la COMIFAC sont invités à intégrer dans leurs législations et réglementations forestières, les dispositions y relatives »³⁴. Cette absence d'une force juridique contraignante constitue une grande faiblesse de cet instrument qui, malgré son contenu pratique sur la participation des populations locales et autochtones à la gestion durable des forêts, reste très peu suivi par les États du bassin du Congo³⁵.

2.2. La consécration du principe de participation à la gestion des forêts dans le traité relatif à la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale

Le traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale, dit Traité COMIFAC, est une œuvre de dix Chefs d'Etat³⁶ et de gouvernement. Cet instrument a été signé à Brazzaville en République du Congo, le 5 Février 2005. Le traité s'inscrit dans la continuité de la Déclaration de Yaoundé et confère un caractère contraignant aux engagements contenus dans la Déclaration.

Le traité COMIFAC a pour objectif de parvenir à une conservation et à une gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale grâce à une coopération sous- régionale en la matière. Ce qui

³³ Voir la *décision n°001/COMIFAC/PR/CM/CO.ORD/VI/11 du 25 janvier 2011 portant adoption des directives sous-régionales sur l'implication des populations locales, autochtones et ONG à la gestion forestière en Afrique centrale.*

³⁴ *Ibid.*, art.2.

³⁵ Emmanuel Kam Yogo, *Rapport de l'étude sur l'état des lieux du processus d'élaboration des directives et décisions de la COMIFAC et de leur mise en œuvre par les Etats membres*, Yaoundé, COMIFAC, 2012, à la p 43

³⁶ Voir supra (à l'introduction de cette contribution), pour la liste des Etats membres.

concrétise la volonté des Hautes Parties Contractantes à faire émerger une vision commune, et à œuvrer de concert pour la préservation de leurs forêts.

Ce traité réaffirme les engagements déjà souscrits par les différents Chefs d'Etat dans la Déclaration de Yaoundé. Comme dans la déclaration, le fil conducteur est la durabilité des forêts à travers une gestion participative. Par ailleurs le Traité, pour sa mise en œuvre, crée l'institution dénommée Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) en tant qu'organisation technique sous-régionale, chargée de l'orientation, de l'harmonisation et du suivi des politiques forestières et environnementales en Afrique Centrale.

Le traité a été ratifié par les Etats membres conformément à leurs procédures nationales respectives. Il a été ouvert à l'adhésion des autres Etats à partir de la date à laquelle il a cessé d'être soumis à la signature des pays originaires. Ce traité est entré en vigueur en janvier 2007. Bien que les langues de travail soient le français, l'anglais, l'espagnol ou le portugais, seul le texte du Traité en français fait foi.

Dans le cadre du Traité instituant la COMIFAC, les Etats d'Afrique centrale ont proclamé « le droit de leurs peuples à compter sur les ressources forestières pour soutenir leurs efforts de développement économique et social »³⁷ et parmi les objectifs conventionnels de la COMIFAC, il y a le renforcement de la « participation rapide des populations rurales dans la planification et la gestion durable des écosystèmes »³⁸, l'« implication des opérateurs économiques dans le processus de gestion durable et de conservation des écosystèmes »³⁹ et la promotion de « l'organisation des fora nationaux et sous-régionaux d'échanges d'expériences » en matière de gestion durable des forêts⁴⁰. A ce propos, la COMIFAC peut conclure des conventions de collaboration⁴¹ avec d'autres organisations sous-régionales d'Afrique centrale comme la Conférence sur les Ecosystèmes des Forêts Denses et Humides d'Afrique centrale (CEFDHAC) dont le rôle est de créer un espace de dialogue et d'échanges entre les acteurs concernés par la gestion des ressources forestières du bassin du Congo. La collaboration entre la COMIFAC et la CEFDHAC vise surtout la gestion des processus de concertation au sein du Forum sous-régional et des fora nationaux⁴². La CEFDHAC se définit elle-même comme un forum « constitué en vue de favoriser l'adhésion des parties prenantes au processus de gestion durable et équitable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale »⁴³. C'est d'abord un espace de dialogue et de concertation à travers l'intégration de tous les groupes d'acteurs intervenant dans la sous-région, ensuite un espace

³⁷ Voir le préambule du traité de la COMIFAC.

³⁸ Article 1, paragraphe 8 du traité de la COMIFAC.

³⁹ Article 1, paragraphe 9 du traité de la COMIFAC.

⁴⁰ Article 1, paragraphe 13 du traité de la COMIFAC.

⁴¹ Voir l'article 18 du traité de la COMIFAC.

⁴² Ibid.

⁴³ Voir l'article 1 des *statuts de la CEFDHAC*.

d'échanges et de promotion d'expériences novatrices, ouvert à tous les intervenants du secteur forestier, et enfin un espace de proposition et d'orientation⁴⁴.

La CEFDHAC un est excellent instrument pour la mise en œuvre principe de participation au niveau de l'Afrique centrale. Elle est constituée de plusieurs réseaux qui ont pour vocation de promouvoir la participation des groupes précis de populations à la gestion des forêts : on y trouve ainsi, le réseau des jeunes⁴⁵, le réseau des populations locales et autochtones⁴⁶, le réseau des femmes⁴⁷ et le réseau des parlementaires⁴⁸.

Le réseau des jeunes (REJEFAC) est un regroupement d'ONG des jeunes à but non lucratif et apolitique s'occupant de la gestion durable des écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale⁴⁹.

Le réseau des populations autochtones et locales (REPALEAC) a pour but d'accroître et de garantir la participation des populations autochtones et locales dans la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale conformément aux directives sous-régionales sur la participation des populations autochtones et locales à la gestion durables des forêts⁵⁰.

Le réseau des femmes (REFADD) a pour objet de promouvoir l'intégration du genre et la participation effective des femmes d'Afrique centrale au développement durable⁵¹.

Le réseau des parlementaires (REPAR) a pour but d'assurer la participation des parlementaires à la conservation et à la gestion durable et bénéfique des écosystèmes des forêts et humides d'Afrique centrale⁵².

Par ailleurs, les Etats du bassin du Congo ont, chacun au niveau de son droit interne, consacré le principe de participation en matière de gestion de l'environnement. Selon ce principe, chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement et a le devoir de veiller à la protection de celui-ci. De même, les décisions concernant l'environnement doivent être prises après concertations avec les populations concernées.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Réseau des Jeunes pour les Forêts d'Afrique Centrale (REJEFAC).

⁴⁶ Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la Gestion Durable des Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale (REPALEAC).

⁴⁷ Réseau des femmes (REFADD).

⁴⁸ Réseau des parlementaires pour une gestion durable des écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale (REPAR) ;

⁴⁹ Article 2 des *statuts du REJEFAC*.

⁵⁰ Article 4 des *statuts du REPALEAC*.

⁵¹ Article 7 des *statuts du REFADD*.

⁵² Article 4 des *statuts du REPAR*.

3 Le principe de participation du public à la gestion des forêts dans les systèmes juridiques internes des États du bassin du Congo

Le principe de participation a une assise constitutionnelle au niveau de chaque État du bassin du Congo. Cette assise constitutionnelle est très souvent renforcée ou précisée sur le plan législatif.

3.1. Le principe de participation et les constitutions des États du bassin du Congo

L'émergence du principe de participation à la gestion de l'environnement en général et particulièrement en matière forestière dans un Etat dépend surtout d'un certain nombre de préalables dans la constitution⁵³ : la consécration du droit à l'environnement ainsi que d'un certain nombre de droits civils et politiques. Ces préalables constitutionnels sont diversement accomplis dans les Etats du bassin du Congo.

Au Burundi, la constitution intègre tous les instruments juridiques internationaux des droits de l'homme⁵⁴ et indique clairement que « l'Etat assure la bonne gestion et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles du pays, tout en préservant l'environnement et la conservation de ces ressources pour les générations à venir »⁵⁵. Enfin, l'article 52 stipule que « toute personne est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personne, grâce à l'effort national et compte tenu des ressources du pays ».

Au Cameroun, la constitution reconnaît les instruments internationaux qui consacrent les droits de l'homme tout en disposant par ailleurs que « toute personne a droit à un environnement sain, la protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'Etat veille à la défense et la promotion de l'environnement »⁵⁶.

Au Congo, la constitution dispose que « tout citoyen a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection et à la conservation de l'environnement »⁵⁷.

Au Gabon, la constitution dispose que « l'État (...) garantit à tous, (...) un environnement naturel préservé, (...) »⁵⁸.

⁵³ Robert Kibugi, "The Constitutional Basis of Public Participation in Environmental Governance: Framing Equitable Opportunities at National and Country Government Levels in Kenya", dans Hassane Cisse, Madhava Menon, Marie-Claire Cordonier Segger, Vincent Nmeihelle, dir, *The World Bank Legal Review, Volume 5, Fostering Development through Opportunity, Inclusion and Equity*, New York, World Bank, 2014, aux pp. 307-327.

⁵⁴ Article 19 de la *constitution burundaise*.

⁵⁵ Article 35 de la *constitution burundaise*.

⁵⁶ Voir le préambule de la *constitution camerounaise* (21^{ème} tiret).

⁵⁷ Voir l'article 35 de la *constitution congolaise*.

⁵⁸ Voir l'article 1, para.8 de la *constitution du Gabon*.

En Guinée équatoriale, la constitution précise vaguement que « l'État équato-guinéen s'attache aux principes du droit international et réaffirme son adhésion aux droits et obligations qui émanent des Chartes des organisations et organismes internationaux auxquels il adhère »⁵⁹.

En République démocratique du Congo, la constitution dispose que « toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations »⁶⁰.

En République centrafricaine, la constitution affirme que « la République garantit à chaque citoyen le droit (...) à un environnement sain (...) »⁶¹.

Au Rwanda, la constitution dispose que « tout citoyen a droit à un environnement sain et satisfaisant. Toute personne a le devoir de protéger, sauvegarder et promouvoir l'environnement. L'État veille à la protection de l'environnement »⁶².

Au Sao Tomé et Princes, la constitution consacre le droit à l'environnement⁶³.

Au Tchad, la constitution précise que « tout citoyen a le devoir de respecter et de protéger l'environnement »⁶⁴. Cette disposition qui ne mentionne pas le droit à un environnement est tout de même une base constitutionnelle pour le principe de participation dans la mesure où chaque citoyen peut réclamer de participer à la gestion des forêts parce que c'est un « devoir » que la constitution lui donne.

3.2. Le principe de participation dans les législations des États du bassin du Congo

Plusieurs législations dans les États du bassin du Congo sont favorables à la participation des populations à gestion des forêts.

C'est ainsi que la loi n°1/010 du 30 juin 2000 portant Code de l'environnement du Burundi dispose, dans son article 6, que « Les pouvoirs publics veilleront à renforcer la capacité des populations d'assurer de plus grandes responsabilités dans le cadre d'une gestion participative en vue d'un développement durable. Ils sont tenus d'établir des procédures et mécanismes susceptibles de permettre aux populations de prendre une part accrue, en matière d'environnement, aux décisions qui les concernent, notamment en rapport avec les stratégies relatives à la conservation des sols et marais, à la création et à la gestion des forêts et des autres espaces protégés ». Quant à l'article 7 du code de l'environnement, il stipule que « Les organismes publics et privés ayant en charge l'enseignement, la recherche ou l'information sont tenus, dans le cadre de leur compétence et afin de sensibiliser l'ensemble des citoyens aux problèmes d'environnement:

⁵⁹ Voir l'article 8 de la *constitution de la Guinée équatoriale*.

⁶⁰ Voir l'article 53 de la *constitution de la République démocratique du Congo*.

⁶¹ Voir l'article 9 de la *constitution de la République centrafricaine*.

⁶² Article 49 de la *constitution du Rwanda*.

⁶³ Voir l'article 49 de la *constitution de Sao Tomé*.

⁶⁴ Article 52 de la *constitution du Tchad*.

- d'intégrer dans leurs activités des programmes permettant d'assurer une meilleure connaissance de l'environnement burundais;
- de favoriser la diffusion de programmes d'éducation et de formation aux problèmes de l'environnement ».

L'article 8 de ce code précise que « Les associations civiles œuvrant dans le domaine de l'environnement peuvent, à leur demande, être reconnues d'utilité publique par l'État et bénéficier des avantages propres à ce statut ».

La loi n° 96/12 du 5 août 1996 sur la gestion de l'environnement au Cameroun consacre dans son article 9, le principe de participation des populations à la protection de l'environnement en ces termes : «chaque citoyen a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci ». L'article 72 de la même loi précise que la participation des populations à la gestion de l'environnement peut se dérouler à travers des mécanismes consultatifs permettant de recueillir leurs opinions, leur représentation au sein des organes consultatifs et le libre accès à l'information environnementale. La loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche consacre le droit de préemption en faveur des communautés villageoises ; ceci ouvre généralement la voie à la création d'une forêt communautaire. Elle consacre aussi les forêts communales et les forêts des particuliers. Les droits d'usage des populations sont aussi reconnus dans le cadre de la gestion des forêts. Puisque la législation forestière est en cours de révision, il faudra sûrement penser à renforcer le rôle des ONG et des populations autochtones, notamment dans l'attribution des titres d'exploitation forestière.

Le code forestier centrafricain date de 2008 (loi n°08.022 du 17 octobre 2008). Ce code forestier prévoit des droits coutumiers d'usage en faveur des populations autochtones (section II). Ces droits d'usage se distinguent en deux types : les droits coutumiers d'usage portant sur le sol forestier (articles 19 et 20) et les droits coutumiers d'usage portant sur les produits de la forêt naturelle (articles 21 et 22). Selon cette loi, le domaine forestier non permanent est composé des forêts des collectivités territoriales, des forêts des particuliers et des forêts communautaires ; ces dernières se définissent comme celles ayant fait l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise ou autochtone organisée et intéressée d'une part et l'État représenté par l'Administration des forêts, d'autre part. Tout le titre 5 de cette loi est consacré à la gestion participative. Selon l'article 154, les parties prenantes aux activités de gestion participative sont l'État (autorités administratives et politiques, élus locaux et collectivités territoriales), les services techniques centraux et décentralisés, la société civile (représentée par les communautés de base, les populations autochtones) et les opérateurs économiques (titulaires de permis forestiers et titulaires du site). L'article 155 précise que les communautés de base comprennent : les organisations traditionnelles, les groupements villageois, les associations et les organisations non gouvernementales locales légalement constituées. Les articles 160 et 161 déterminent le domaine d'application de la gestion participative, les articles 162 et 163 fixent les contours de la gestion participative dans les permis d'exploitation et d'aménagement, l'article 164 concerne la gestion participative dans les formations forestières hors permis d'exploitation et

d'aménagement, l'article 165 détermine la protection des espaces forestiers sous gestion participative, l'article 166 annonce des dispositions spécifiques pour une gestion participative et l'article 168 porte sur le retrait de droit de participation.

L'arrêté n°09.21 du 30 avril 2009 fixant les modalités d'application de certains articles du code forestier précise la procédure de consultation des populations riveraines et des peuples autochtones dans le cadre d'une exploitation industrielle (articles 29 à 32), ainsi que les droits des populations riveraines et des peuples autochtones dans le cadre d'une exploitation des produits forestiers autres que le bois d'œuvre (article 39). Cet arrêté fixe la superficie minimale d'une forêt communautaire (50 hectares) et sa superficie maximale (5000 hectares) ainsi que les modalités d'attribution et de gestion.

La Loi n°16 – 2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier en République du Congo consacre la participation des personnes privées, des communes et des collectivités locales ou territoriales, ainsi que des ONG à la gestion des forêts. Par ailleurs, la loi n° 5 – 2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones reconnaît ces dernières comme des parties prenantes et bénéficiaires de la gestion des écosystèmes forestiers.

Le code forestier de la République démocratique du Congo⁶⁵ a créé un Conseil consultatif national des forêts ainsi que des Conseils consultatifs provinciaux des forêts. Selon le décret n°08/03 du 26 janvier 2008 portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil national des forêts, celui-ci comprend parmi ses membres quatre (4) délégués des ONG « dotées de la personnalité juridique et œuvrant dans le domaine de l'environnement dont au moins un représentant des peuples autochtones » et d'un représentant des populations locales au sein de chaque Conseil consultatif provincial. En outre, le décret 08/09 du 8 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières prévoit la création de la Commission interministérielle d'adjudication des concessions forestières qui comprend, parmi ses membres, deux (2) représentants des ONG, un représentant de la population riveraine de la concession à attribuer et un représentant de la population autochtone riveraine là où elle existe. Quant au décret n°08/08 du 8 avril 2008 fixant la procédure de classement et de déclasserment des forêts, il prévoit une consultation publique à laquelle les populations locales doivent prendre part dans la procédure de classement des forêts. De même, l'étude d'impact préalable au classement doit identifier, entre autres, l'utilisation actuelle des ressources biologiques par les populations locales à des fins traditionnelles, ainsi que les conditions de vie des populations riveraines de la forêt concernée.

Le code forestier de la RDC contient plusieurs dispositions qui tiennent largement compte des populations locales. Son article 9 stipule que « les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans un champ collectif ou individuel sont la propriété collective du village ou celle de la personne à laquelle revient le champ ».

⁶⁵ Voir la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant *code forestier de la République démocratique du Congo*.

Au Gabon, la loi n°16/01 du 31 décembre 2001 portant code forestier prévoit (article 156 à 162) par exemple la création des forêts communautaires définies comme « une portion du domaine forestier rural affectée à une communauté villageoise en vue de mener des activités ou d’entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles à partir d’un plan de gestion simplifié » et les revenus de l’exploitation desdites forêts sont la propriété de la communauté. Par ailleurs, l’article 252 de cette loi prévoit l’exercice des droits d’usages coutumiers. La loi de finance prévoit aussi des financements en faveur des ONG.

La Guinée Equatoriale dispose d’une loi sur la gestion de l’environnement depuis 2003 (Ley reguladora del medio ambiente en la República de Guinea Ecuatorial) qui consacre le principe de participation des populations à la protection de l’environnement (article 9, §.3). Par ailleurs, la loi forestière de ce pays (Ley n°1/1997, sobre el uso y manejo de los bosques) dispose, en son article 60, qu’il est d’un intérêt national que la population participe de manière directe, active et massive à toutes les activités forestières et à ses bénéfiques.

Au Rwanda la loi organique de 2005 portant modalité de protéger, sauvegarder, et promouvoir l’environnement a consacré certains principes comme le principe d’information et de sensibilisation du public à la sauvegarde et à la protection de l’environnement. La gestion participative de l’environnement et les mesures incitatives pour la protection de l’environnement sont autant de préoccupations qui sont au cœur de cette loi.

Au Sao Tomé, la loi n°10/99 du 15 avril 1999 sur la gestion de l’environnement (Lei de Base do Ambiente n°10/99 promulgada em 15 de Abril 1999) contient des dispositions fondamentales propices à la participation notamment le droit à l’environnement (article 2), le droit au développement (article 3), le principe de participation (article 7) et le principe d’accès à l’information (article 8).

Au Tchad, conformément à la loi n°14/PR/2008 du 10 juin 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques, « la gestion forestière repose sur les principes de durabilité et de participation des populations. Elle garantit la préservation du milieu naturel au profit des générations futures, tout en assurant la satisfaction des besoins socio-économiques et culturels des générations présentes »⁶⁶. Selon l’article 65, les avantages des populations riveraines doivent être préservés même lorsque l’Etat confie l’exploitation d’une forêt à une personne physique ou morale de droit privé ou de droit public. Selon l’article 85 « en application de l’approche participative qui sous-tend la politique forestière, les collectivités territoriales décentralisées peuvent transférer l’exploitation de leurs forêts aux communautés villageoises ou inter-villageoises relevant de leur ressort ». Les articles 72 à 77 prévoient les droits d’usage de façon très diversifiée en faveur des populations riveraines. Mais l’exercice de ces droits d’usage est subordonné aux possibilités de repeuplement et de régénération de la forêt. Lorsque la situation de la forêt le nécessite, des restrictions à l’exercice des droits d’usage peuvent être édictées en concertation avec les populations concernées.

⁶⁶ Article 62 de cette loi.

4 Conclusion

En somme le principe de participation du public à la gestion des forêts dans le bassin du Congo repose sur des instruments juridiques ou politiques qui ont soit une dimension sous-régionale, soit une dimension nationale. Tous ces instruments constituent des forces sur lesquelles le principe de participation du public à la gestion durable des forêts peut s'appuyer pour avoir une portée concrète et efficiente. Cependant, le niveau de développement démocratique, l'absence d'une veille citoyenne dans certains pays et d'autres paramètres socioculturels constituent un frein réel à ce principe au point d'affaiblir finalement sa portée et d'atténuer son effectivité dans le processus de gestion participative des forêts dans le bassin du Congo. En effet, le principe de participation du public à la gestion des forêts nécessite la possibilité pour les citoyens de faire des recours à la justice lorsque leurs droits ne sont pas pris en compte par des décideurs publics ou privés. Or l'accès à la justice en matière environnementale reste encore relatif dans l'ensemble des États du bassin du Congo. La participation des citoyens demeure en grande partie une simple formalité à remplir qui n'influence pas encore considérablement les politiques de gestion des forêts dans le bassin du Congo ; ceci constitue une grande faiblesse qui s'ajoute à celle liée à l'absence d'une valeur juridique contraignante de la directive sous-régionale sur la participation des populations locales et autochtones à la gestion durable des forêts.