

Août 2014



# Droit des communautés locales et autochtones de participer à la prise de décisions (Gabon)

Note d'Information légale préparée par ClientEarth



Cette publication a été financée avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Le contenu de cette publication est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni.

## Table des matières

Introduction .....	1
II. Notre notion du droit à la participation .....	3
1. Les différents niveaux de participation.....	3
2. Les conditions pour garantir une réelle participation des CLA dans la prise de décisions.	3
3. Les objectifs de la participation.....	4
III. Les normes internationales mentionnant le droit de participer .....	5
IV. La place de la participation des communautés locales et autochtones en droit interne...	13
1 La participation des CLA dans le système étatique .....	13
2 La participation des communautés locales et autochtones dans la gestion des ressources forestières .....	14
2.1 La participation des CLA dans la conception des modalités d'exploitation des ressources forestières .....	15
2.1.1 La participation des CLA dans l'autorisation des installations classées.....	15
2.1.2 La participation des CLA dans le classement/déclassement des forêts et des aires protégées .....	16
2.1.3 L'absence de participation des CLA dans l'élaboration et l'adoption du plan d'aménagement, de gestion, les cartes d'aménagement et les inventaires forestiers ....	16
2.1.4 La participation imprécise des CLA concernant le partage des bénéfices .....	17
2.1. Participation des CLA légalement prévues dans les études d'impact environnemental.....	17
2.2 La participation des CLA dans les forêts communautaires .....	18
2.3 Participation des CLA dans la prise de décision sur les parcs nationaux .....	19
2.4 La participation des CLA dans le classement/déclassement des forêts et des aires protégées .....	21

## Introduction

Depuis 2012, ClientEarth s'est engagée dans un projet visant notamment à renforcer les capacités juridiques des organisations de la société civile (OSC) pour leur permettre de faire avancer les réformes législatives qui conduiront à terme à améliorer la gestion durable des ressources naturelles et réduire la pauvreté.

Pour atteindre ce résultat, ClientEarth cherche notamment à favoriser le processus d'autonomisation des communautés locales et autochtones (CLA), c'est-à-dire les aider à user pleinement de leurs droits. Les droits visés sont principalement l'accès à l'information, la participation dans la prise de décision et l'accès à la justice (droits procéduraux) ainsi que la propriété, les droits d'usages coutumiers et le partage des bénéfices (droits substantiels).

Cette autonomisation nécessite, au préalable, une connaissance de leurs droits existants. Pour cette raison, ClientEarth a décidé d'analyser les droits déjà existants tant au niveau international que national pour, d'une part, identifier les droits qui pourraient d'ores et déjà être appliqués par les CLA et, d'autre part, mettre en exergue les vides juridiques concernant ces droits.

Ces vides juridiques occasionnent une mauvaise gouvernance locale de la gestion des ressources naturelles notamment forestières. Pour améliorer la gouvernance locale et plus généralement pour améliorer les conditions de vie des CLA, ClientEarth partagera son analyse avec OSC. En collaborant avec lesdites organisations, ClientEarth espère, d'une part, recueillir les commentaires de professionnels travaillant directement sur le terrain qui peuvent par leur expertise apporter une vision différente aux problématiques soulevées et, d'autre part, donner aux OSC des outils juridiques pour faciliter leur plaidoyer pour la défense des droits des CLA.

ClientEarth a souhaité collaborer étroitement avec les OSC qui ont aujourd'hui une influence croissante au niveau des politiques. Elles sont généralement composées d'organisations non-gouvernementales, de coopératives, de syndicats, d'organisations de services, des organisations basées dans la communauté (OBC), des organisations de peuples autochtones, des organisations de femmes et de jeunes, des institutions académiques, des réseaux orientés vers la recherche ou les politiques.

Les OSC ont notamment pour objectif de promouvoir la responsabilité publique, la participation politique ainsi que la création de liens entre les communautés et les instances politiques nationales.

L'appui de la société civile permet de faciliter la participation des peuples les plus vulnérables dans la mise en œuvre de politiques publiques de développement. Travailler étroitement avec les OSC est un donc indispensable pour que le travail fourni par ClientEarth ne reste pas lettre morte.

ClientEarth propose ci-dessous une analyse des dispositions internationales et nationales existantes concernant la participation des communautés locales et autochtones à la prise de décision en mettant l'accent sur l'exploitation et la gestion des ressources forestières et les parcs nationaux.

L'étude a pour objet d'évaluer comment les CLA peuvent intervenir dans les processus de prises de décisions concernant l'usage des ressources naturelles.

## I. Notre notion du droit à la participation

### 1. Les différents niveaux de participation

Il existe plusieurs niveaux de participation en fonction du degré d'implication dans les prises de décision; parmi ces niveaux, ClientEarth fait la distinction entre :

- **Information** (qui fera l'objet d'une étude séparée),
- **Consultation** : il s'agit d'une communication à double sens avec échange d'informations. L'avis donné ne lie pas les pouvoirs publics ou les exploitants, mais sa portée peut être accrue par sa transmission à des tiers susceptibles d'exercer une autorité ou une influence (la société civile) sur celui qui a autorité pour prendre la décision.
- **Participation délibérative** : La participation se concrétise par un vote ou un référendum. Dans cette hypothèse, la délibération suppose une amélioration de la connaissance, un apprentissage conjoint et la participation dans la prise de décision basé sur la négociation et parfois le consensus.
- **Le consentement libre, préalable et éclairé (CLIP)** : Il s'agit du droit pour les CLA de donner leur consentement, après avoir été informé, sur un projet susceptible d'avoir des incidences sur leurs terres, leurs territoires ou leurs ressources.

Il existe d'autres formes de participation comme la représentation ou la participation sélective qui permet l'intégration de délégués au sein de l'équipe de planification du projet ou le renforcement des capacités qui permet aux parties prenantes de participer à toutes les phases du projet.

### 2. Les conditions pour garantir une réelle participation des CLA dans la prise de décisions

Pour obtenir une participation significative des CLA, c'est-à-dire susceptible d'influencer le contenu d'un projet, certaines conditions sont à respecter:

- **Participation précoce** : Impliquer les CLA dès les premières étapes du processus de décision du projet pour que leur participation soit prise en compte avant que les choix décisifs ne soient faits.
- **Transparence** : Définir clairement les objectifs de la participation, les étapes du processus, son calendrier,
- **Partage d'information** : Transmettre des informations fiables, pertinentes, compréhensibles et accessibles en temps opportun pour permettre aux participants de débattre et de se prononcer sur le projet en connaissance de cause
- **Équité** : Offrir des possibilités logistiques et techniques (lieux, horaires, délais, etc.) pour la participation. S'assurer d'une animation non partisane.
- **Obligation de rendre compte de l'influence des avis sur la décision** : Prévoir des mécanismes de suivi qui garantissent à la population la prise en compte de son avis et fournir des rétroactions qui témoignent de cette influence.
- **Respect** : Établir un environnement qui favorise l'échange et le respect des opinions exprimées.

- **Flexibilité/Souplesse** : Concevoir un modèle de consultation non pas figé, mais adapté aux objectifs poursuivis. Adapter les modalités de participation aux contextes culturel, social, économique et politique des communautés consultées.<sup>1</sup>

### 3. Les objectifs de la participation

La mise en œuvre de la participation des CLA visent à :

- **assurer** une bonne gouvernance et le maintien de la démocratie dans le temps,
- **développer** un processus de partenariat et de concertation entre les parties prenantes,
- **valoriser** les savoir-faire des communautés locales,
- **équilibrer** les pouvoirs et contre-pouvoirs.

Pour obtenir les objectifs précités, une série de questions doit être posées pour vérifier que les dispositifs publics permettent aux communautés locales d'avoir une véritable influence dans la prise de décision.

---

<sup>1</sup> FRÉCHETTE, L, VAN KEMENADE, S. avec coll. de LEGRAND, N. (2009) « La participation significative des communautés locales dans le cadre des consultations sur les projets à grande échelle ». Dans GAGNON, C. (éd) et O. Riffon (en collab. avec). *Guide québécois pour des Agendas 21<sup>e</sup> siècle locaux*

## II. Les normes internationales mentionnant le droit de participer

La participation du public dans la prise de décision est une notion qui a été développée en particulier dans les conventions relatives aux droits de l'Homme. Dans certaines conventions, il est question du droit à la participation politique. Ainsi l'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques dispose que « *Tout citoyen a notamment le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations sans restrictions déraisonnables de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.* »

Dans le domaine de l'environnement, la Déclaration de Rio, adoptée en 1992, constitue la feuille de route de la communauté internationale visant à protéger *"l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement"*. Le Principe 10 de la déclaration vise à encourager l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement.

D'autres textes adressent de façon plus spécifique la participation des populations locales et autochtones à la prise de décision, comme par exemple, les directives de la COMIFAC, « Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des Forêts d'Afrique Centrale de 2013 ». Malgré le statut non contraignant de ces directives, elles offrent des pistes très intéressantes pour intégrer les normes internationales relatives à la participation en droit interne.

Certains instruments qui contiennent de très importantes dispositions concernant la participation des populations locales et autochtones ne seront pas spécifiquement analysés dans cette étude en raison de l'absence de ratification ou même de signature du Gabon audits instruments. Par exemple, la Convention n°169 de l'OIT qui traite spécifiquement des droits des peuples indigènes et tribaux, qui exige que les peuples indigènes et tribaux soient consultés sur les questions qui les affectent.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La convention 169 du BIT demande à ce que ces peuples soient en mesure de s'engager dans une participation libre, préalable et informée dans les processus politiques et de développement qui les affectent. (ex : art 2(1), 6,15(2), 16, 23, 25, 27.)

Instruments ratifiés ou dont est partie le Gabon	Articles	Commentaires
<b>Instruments contraignants</b>		
<p><b>Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples</b></p> <p><b>Année d'adoption</b> : 1981  <b>Entrée en vigueur</b> : 1986  <b>Force juridique</b> : contraignante  <b>Ratification par le Gabon</b> : 1986</p>	<p><b>Article 13</b>  Tous les citoyens <b>ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays</b>, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, <b>ce, conformément aux règles édictées par la loi.</b></p>	<p>L'article 13 de la Charte vise directement le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques. Il faut noter que le droit de participer reconnu aux citoyens est tempéré par le fait d'une part, que l'exercice de ce droit doit se faire conformément aux règles législatives internes des pays et, d'autre part, par l'absence de précision quant à l'exercice pratique de ce droit notamment pour les CLA.</p> <p>Cette Charte est l'instrument juridique au cœur du système africain des droits de l'Homme en Afrique. Elle reconnaît de manière explicite et complète le droit des peuples à l'autodétermination et à la libre disposition des richesses et ressources naturelles. Enfin, l'article 1 de la Charte précise que les Etats parties s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer.</p> <p>Le préambule de la Constitution Gabonaise y fait référence.</p>
<b>Jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples</b>		
<b>A) <u>Le cas Endorois:</u></b>		
<p><i>Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, 276/2003</i></p> <p>Dans les années 1970, le gouvernement kenyan a évincé des centaines de famille Endorois de leurs terres ancestrales pour créer une réserve touristique. Les requérants (Centre for Minority Rights Development [Kenya] and Minority Rights Group International) ont déposé plainte devant la Commission Africaine après avoir épuisé tous les recours internes. La Commission a estimé que le gouvernement kenyan avait violé les</p>		



droits des familles Endorois notamment leurs droits à la pratique libre de la religion, le droit de propriété, le fait de prendre part librement à la vie culturelle, propriété, la libre disposition des ressources naturelles et leur droit au développement social, culturel et économique reconnu par la Charte Africaine (art 8, 14, 17 21 et 22). La Commission a, en particulier mentionné dans le cas Saramanka. le manque de consultation avec les communautés notamment concernant les projets d'exploitation, d'extraction *“the Court stated that the State must abide by the following three safeguards: first, ensure the effective participation of the members of the Saramaka people, in conformity with their customs and traditions, regarding any development, investment, exploration or extraction plan within Saramaka territory; ...”(227)*

La Commission reconnaît la violation du droit de propriété reconnu par l'article 14 de la Charte en raison de l'absence de trois éléments (228):

- **l'absence de participation des communautés,**
- l'absence de bénéfices pour les communautés,
- l'absence d'étude d'impact social et environnemental.

Le cas Endorois est un précédent important pour la reconnaissance de l'importance de l'implication des populations autochtones dans les décisions qui concernent leurs terres et ressources.

### **B) Le cas Ogoni**

*155/96 Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigéria*

En 1996, deux organisations non gouvernementales, “the Social and Economic Rights Action Centre” (SERAC) et “the Centre for Economic and Social Rights (CESR)” ont déposé une plainte devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

La Communication indiquait que le gouvernement militaire nigérian était directement impliqué dans la production de pétrole à travers la société d'Etat “the Nigerian National Petroleum Company (NNPC)”. Pour ces ONG, les activités pétrolières ont provoqué de forts dégâts environnementaux et des problèmes de santé qui ont touché la communauté Ogoni.

La communication indique que les articles 2, 4, 14, 16, 18(1), 21, and 24 de la Charte africaine ont été violés.

Pour la Commission, le gouvernement nigérian a violé l'article 21 de la Charte africaine. Sur l'absence de participation des communautés Ogoni, la Commission a constaté que le gouvernement nigérian n'avait pas consulté les communautés Ogoni dans les décisions qui affectaient le développement de leurs terres :

*“Furthermore, in all their dealings with the oil consortiums, the government did not involve the Ogoni communities in the decisions that affected the development of Ogoniland...”(55)*

La Commission demande au gouvernement nigérian de veiller à la protection de l'environnement, la santé et aux moyens de subsistance des communautés Ogoni en divulguant aux communautés concernées par les activités pétrolières des informations sur les risques environnementaux et sanitaires et en leur donnant accès aux organes de décisions :

*“Providing information on health and environmental risks and meaningful access to regulatory and decision-making bodies to communities likely to be affected by oil operations”*

Au regard de l'article 21, la Commission affirme donc que les Etats parties à la Charte doivent faire participer les communautés aux processus de décisions qui touchent au développement de leurs terres.

**Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique**

**Année d'adoption** : 1994

**Entrée en vigueur** : 1996

**Force juridique** : contraignante

**Adhésion par le Gabon** : 1996

**Article 3**

**Principe**

Pour atteindre les objectifs de la présente Convention et pour en appliquer les dispositions, les Parties sont guidées, entre autres, par les principes suivants:

(a) les Parties devraient s'assurer que les décisions concernant la conception et l'exécution des programmes de lutte contre la désertification et/ou d'atténuation des effets de la sécheresse **soient prises avec la participation des populations et des collectivités locales**, et qu'un environnement porteur soit créé aux échelons supérieurs pour faciliter l'action aux niveaux national et local

**Article 5**

**Obligations des pays touchés Parties**

Outre les obligations que leur impose l'article 4, les pays touchés Parties s'engagent:

(d) à sensibiliser les populations locales, en particulier les femmes et les jeunes, **et à faciliter leur participation**, avec l'appui des organisations non gouvernementales, à l'action menée pour lutter contre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse;

Autres articles visant spécifiquement la participation des CLA : **art 9, art 10 (2) (f), art 13 (1) (c), art 17 (f), art 18 (2) (a), art 19 (1) (a).**

Cette convention encourage la participation des communautés locales dans le combat de la désertification et de la dégradation des terres.

En 2003, le secrétariat des Nations Unies de ladite convention a publié un document intitulé « Making a difference » qui indique que les Etats devaient « *mettre l'accent sur la participation et la création d'un environnement propice permettant aux populations locales de prévenir la dégradation des sols de manière autonome.* »

Par ailleurs, Les Secrétariats des Conventions de Rio (CDB, CLD, CCNUCC) ont élaboré un document intitulé « the Rio Conventions : Actions on Forest » qui indique que les principales opportunités pour la mise en œuvre des engagements liés à la forêt dans le cadre des trois conventions comprend :

- l'amélioration du processus décisionnel aux niveaux national et local à travers la gestion intégrée des ressources naturelles comme moyen de conservation des ressources forestières et leur maintien,
- **l'implication et la participation des peuples autochtones et des communautés locales dans la prise de décision et la mise en œuvre des actions.**

S'agissant de la gestion des forêts l'article 8.3 de l'Annexe I précise, par ailleurs, que les programmes d'actions nationaux doivent

	<p>L'annexe I de la Convention vise spécifiquement l'Afrique et contient également de nombreuses dispositions relatives à la participation des populations locales : <b>art 4.2.b) ; art 6.2 ; art 8.1, 8.2.c, 8.3.c, art 9.a, art 11.g</b></p>	<p>intégrer des mesures pour conserver les ressources naturelles en vue d'assurer une gestion intégrée et durable des forêts.</p>
<b>Instrument pas encore contraignant</b>		
<p><b>Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation</b></p> <p><b>Adoption : 2010</b></p> <p><b>Entrée en vigueur :</b> Pas encore entrée en vigueur, insuffisance de ratification  <b>Force juridique :</b> contraignante  <b>Acceptation par le Gabon :</b> 2011</p>	<p><b>Article 6 (2)                  Accès aux ressources génétiques</b></p> <p>2. Conformément à son droit interne, chaque Partie prend, selon qu'il convient, les mesures nécessaires pour s'assurer que le consentement préalable donné en connaissance de cause ou l'accord et la participation des communautés autochtones et locales sont obtenus pour l'accès aux ressources génétiques, dès lors que leur droit d'accorder l'accès à ces ressources est établi.</p> <p><b>Article 9 – Contribution à la conservation et à l'utilisation durable</b></p> <p>3. Les Parties s'efforcent d'appuyer, selon qu'il convient, l'élaboration par les communautés autochtones et locales, y compris les femmes de ces communautés, de :</p> <p>a) Protocoles communautaires relatifs à l'accès aux connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation;</p> <p>b) Conditions minimales pour la négociation de conditions convenues d'un commun accord</p>	<p>En acceptant (même valeur juridique qu'une ratification) ce Protocole, le Gabon démontre une volonté de faire appliquer les dispositions formulées dans ledit document même si ce dernier, en l'absence d'un nombre suffisant de ratifications, n'est pas encore entré en vigueur.</p> <p>L'objectif 16 du Plan Stratégique de la Convention sur la diversité biologique adopté en octobre 2010, prévoit que le Protocole de Nagoya soit en vigueur et opérationnel d'ici 2015.</p> <p>L'article 6 présente une forte lacune, en effet il soumet les droits des communautés locales et autochtones soumis à la volonté des législations nationales.</p> <p>L'article 9(3) nous semble très important puisqu'il insiste sur le fait qu'il revient aux CLA et notamment aux femmes desdites communautés de négocier les accords visant le partage juste et équitable des avantages issus de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques.</p> <p>Enfin, l'article 16 oblige les Etats à prendre</p>

	<p>afin d'assurer le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques; et</p> <p>c) Clauses contractuelles types pour le partage des avantages découlant de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques.</p> <p><b>Article 16</b>  <b>respect des dispositions législatives ou réglementaires internes relatives à l'accès et au partage des avantages portant sur les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques</b></p> <p>1. Chaque Partie prend des mesures législatives, administratives ou de politique générale appropriées, efficaces et proportionnées, selon qu'il convient, afin de garantir que l'accès aux connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques utilisées sous sa juridiction a été soumis au consentement préalable donné en connaissance de cause ou à l'accord et à la participation des communautés autochtones et locales et que des conditions convenues d'un commun accord ont été établies, conformément aux dispositions législatives ou réglementaires internes relatives à l'accès et au partage des avantages de l'autre Partie où ces communautés autochtones et locales sont situées.</p> <p><b>Eg : art 6 (3.f), 11, 13(2), 21</b></p>	<p>des mesures visant à garantir que l'accès connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques soit soumis consentement préalable donné en connaissance de cause ou l'accord et à la participation des CLA. Cet article promeut fortement les droits des communautés d'une part parce qu'il prévoit leur participation et d'autre part par qu'il demande aux Etats de mettre en place une procédure de CLIP.</p>
<p><b>Instrument non contraignant</b></p>		

<p><b>Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones</b></p> <p><b>Adoption : 2007</b></p>	<p><b>Article 27</b> Les États mettront en place et appliqueront, <b>en concertation avec les peuples autochtones concernés</b>, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur ces droits. <b>Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus.</b></p> <p><b>Article 32.2</b> Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, <b>en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause</b>, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.</p>	<p>Le Consentement libre, informé et préalable (CLIP) est un droit collectif qui appartient donc à une communauté dans son ensemble. En vertu de ce droit, une communauté peut donner ou refuser de donner son consentement relativement à tout projet proposé susceptible d'avoir une incidence sur les terres et ressources naturelles qu'elle possède, occupe ou utilise traditionnellement.<sup>3</sup></p> <p>Le CLIP est mentionné à plusieurs reprises dans la Déclaration, au sujet de la réinstallation des peuples autochtones (art 10), de la confiscation de leurs biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels (art 11), s'agissant également des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones (art 19) ou le stockage de matière dangereuse sur les terres des peuples autochtones (art 29). L'article 28 précise qu'en cas d'absence de CLIP lors de la confiscation, exploitation, etc. des terres et ressources, les populations autochtones ont droit à réparation (art 28).</p> <p>La Déclaration n'apporte néanmoins aucune précision sur ce qui constitue un consentement libre, informé et préalable et sur comment assurer sa mise en œuvre.</p>
<p><b>Directives</b></p>		

<sup>3</sup> *Le Consentement libre, préalable et éclairé: Un droit fondamental des communautés*, Forest People Programme, « La protection du droit à la terre, territoire et ressources naturelles en droit international et régional africain: Trousse d'information à l'intention des ONG de la République Démocratique du Gabon », CAMV, ADEV, Réseau Cref, CEDEN, FPP 2 Mai, 2013

<p><b>COMIFAC<sup>4</sup> : Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des Forêts d'Afrique Centrale (2013)</b></p>	<p><b>Directive 1 Consécration de la gestion participative des forêts</b> dans les politiques, les législations et les stratégies nationales de gestion durable des forêts.</p> <p><b>Directive 6 Elaboration participative des plans d'affectation des terres, classement, déclassement et aménagement participatif des forêts</b></p> <p>(1) L'Etat élabore, adopte et met en œuvre, de manière participative, un plan national d'affectation des terres fondé sur les maîtrises foncières publiques et coutumières en veillant et en sécurisant les besoins en terres actuels et futurs de l'Etat et des populations locales et autochtones.</p> <p>(2) Le classement et l'aménagement des aires protégées et des concessions forestières sont réalisés avec la participation effective des populations locales et autochtones.</p>	<p>Les présentes directives ont pour but de déterminer les bases communes de l'intégration de la participation des populations et des ONG dans la gestion durable des forêts en Afrique centrale. Elles définissent les éléments nécessaires pour la formulation et la mise en œuvre des cadres politiques, stratégiques, législatifs, réglementaires et institutionnels de gestion participative des forêts d'Afrique centrale. Elles sont particulièrement utiles et pertinentes en ce qu'elles adressent spécifiquement la question de la participation des communautés locales et autochtones et développent des lignes directrices pour les Etats. Elles s'adressent aux Etats parties au Traité instituant la COMIFAC.</p> <p>L'application de la directive 1 implique que <b>les dispositions législatives précisent notamment les droits et obligations des CLA</b>, les modalités de leur accès aux terres et ressources forestières ; leurs relations avec les autres acteurs forestiers.</p> <p>Pour la mise en œuvre de la directive 6, les Etats devraient notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>mettre en place un cadre juridique de participation des CLA</b> dans les opérations d'élaboration des plans d'affectation des terres, de classement, de déclassement et d'aménagement des forêts,</li><li>- <b>renforcer les mécanismes d'implication des populations</b> dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement et,</li></ul>
---	--	---

<sup>4</sup> Le Traité COMIFAC (2004), d'après son article 26, entre en vigueur le trentième jour suivant le dépôt du sixième instrument de ratification, d'adoption ou d'approbation selon le cas ou d'adhésion. À ce jour, (Février 2014) des 10 pays signataires dudit Traité l'ont déjà ratifié à savoir : le Burundi, le Gabon, la Guinée Équatoriale, la République Centrafricaine, le Tchad et le Cameroun.

		<p>- assurer la mise en place effective et <b>le fonctionnement des dispositifs de participation des CLA</b> à la gestion des concessions forestières.</p> <p>La directive 7 impose à l'Etat d'assurer la représentation des populations dans l'élaboration des plans d'affectation des terres, le classement, le déclassement et l'aménagement des forêts. La directive 20 vise à garantir la participation des CLA dans l'élaboration des Etudes d'impact environnementales. La directive 25 entend amener les CLA à participer au contrôle forestier.</p>
<p><b>Directives OIBT<sup>5</sup>/UICN<sup>6</sup> pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les forêts tropicales productrices de bois</b> (2009)</p>	<p><b>Directive 2:</b> Les buts et les cibles en matière de biodiversité des forêts tropicales de production devraient être mis au point avec la <b>participation de toutes les parties prenantes intéressées, en prêtant une attention particulière aux besoins et priorités des communautés locales.</b></p>	<p>Ces directives visent à définir les mesures spécifiques que les décideurs, les gestionnaires de forêts et d'autres acteurs devraient prendre pour améliorer la conservation de la biodiversité dans les forêts tropicales de production.</p> <p>Parmi les actions prioritaires visées pour faire appliquer la directive 2, il faut améliorer les méthodes pour la consultation et la participation de la société civile, en particulier des communautés locales, pour définir les objectifs, stratégies et priorités en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité.</p> <p>Pour faire appliquer la directive 6 relative à l'élaboration des politiques, lois et règlements, les Etats devraient encourager <b>la participation de multiples parties prenantes à la formulation des politiques, lois et règlements relatifs aux forêts de production.</b></p>

<sup>5</sup> OIBT = **Organisation internationale des bois tropicaux**, organisation intergouvernementale dont l'objectif est de promouvoir la conservation et la gestion, l'utilisation et le commerce durables des ressources de la forêt tropicale.

<sup>6</sup> UICN = **Union mondiale pour la nature**, constitue le réseau mondial le plus ancien et plus grand des milieux œuvrant pour la conservation. Elle compte parmi ses membres plus de 1 000 organismes gouvernementaux et ONG ainsi qu'environ 10 000 scientifiques bénévoles dans plus de 160 pays.

		<p>Enfin rappelons que le fonctionnement de l'OIBT a été régi par l'Accord International sur les Bois Tropicaux dont le Gabon est membre. Le préambule de cet accord précise, les parties « <i>1) Reconnaissant l'importance de la collaboration entre les membres, les organisations internationales, le secteur privé et la société civile, <b>y compris les communautés autochtones et locales</b>, et d'autres acteurs pour promouvoir une gestion durable des forêts. »</i></p>
--	--	--



### III. La place de la participation des communautés locales et autochtones en droit interne

#### 1 La participation des CLA dans le système étatique

La Constitution gabonaise intègre le droit à la « participation » des populations, d'une part, en reconnaissant le droit à l'expression et à l'association :

*« 2. La Liberté de conscience, de pensée, d'opinion, d'expression, de communication, la libre pratique de la religion, sont garanties à tous, sous réserve du respect de l'ordre public;... »*

*13. Le droit de former des associations, des partis ou formations politiques, des syndicats, des sociétés, des établissements d'intérêt social ainsi que des communautés religieuses, est garanti à tous dans les conditions fixées par la Loi ; Les communautés religieuses règlent et administrent leurs affaires d'une manière indépendante, sous réserve de respecter les principes de la souveraineté nationale, l'ordre public et de préserver l'intégrité morale et mentale de l'individu ; » (article 1)*

D'autre part, la constitution, à l'article 13, reconnaît aussi le droit de « tous citoyens » à participer librement et directement aux affaires publiques :

*Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publique de Leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, Conformément aux règles édictées par la Loi.*

La Constitution va encore plus dans le détail de la participation des populations à la prise de décision au niveau locale dans son article 112a qui prévoit:

*« Des consultations locales, portant sur des problèmes spécifiques ne relevant pas du domaine de la Loi, peuvent être organisées à l'initiative soit des Conseil élus, soit des citoyens intéressés, dans les conditions fixées par la loi. »*

Dans cette logique participative de la Constitution, il a été donc mis en place la loi organique n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation qui correspond à une idée de démocratie de proximité et de participation. L'objet de cette loi se concentre sur plusieurs axes comme celui d'« **associer les populations à la gestion des affaires locales tout en maintenant l'unité de l'État et en sauvegardant l'intérêt général;** »

L'article 217 de la loi n° 15/96 dispose ainsi :

*« Les consultations locales portant sur des problèmes spécifiques ne relevant pas du domaine de la loi peuvent être organisées à l'initiative soit des conseils élus, soit des citoyens intéressés. Si l'initiative est prise par un conseil élu, la décision doit être prise à la majorité des membres du conseil. Si l'initiative est prise par les citoyens, elle doit recueillir le quart du collège électoral. Les modalités*

*d'organisation desdites consultations sont fixées par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des collectivités locales »*

Toutefois cette disposition ne donne pas une définition détaillée de l'objet de la consultation et il serait donc possible de présumer que la consultation locale entre dans le champ de compétences reconnues aux collectivités locales.<sup>7</sup> L'objet de la consultation pourrait ainsi porter sur les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier et des autres potentialités économiques (article 75 de la loi n°15/96 sur les compétences des collectivités locales).

## 2 La participation des communautés locales et autochtones dans la gestion des ressources forestières

Il convient d'étudier la législation nationale sur la gestion des ressources naturelles pour déterminer s'il existe des dispositions qui permettent la consultation/participation des CLA dans la prise de décision au sujet des ressources. A ce sujet, trois domaines seront étudiés :

- La participation des CLA dans la conception des modalités d'exploitation des ressources forestières,
- La participation des CLA dans la création des forêts communautaires,
- La participation des CLA dans le classement, la gestion et l'organisation des parcs nationaux.

### BOX 1 : La politique forestière gabonaise

Rappelons qu'une politique forestière établit une vision ou un but d'ordre général et une orientation à long terme sur les forêts et leur utilisation, mais ne décrit pas normalement de manière exhaustive les instruments ou pratiques servant à la mettre en œuvre. Un instrument clé pour la mise en œuvre de la politique forestière est la législation forestière.<sup>8</sup>

Il semble difficile de savoir quel document définit la politique forestière actuelle du Gabon. En effet, la *Lettre de politique des secteurs forêt, pêche, aquaculture, aires protégées et environnement* élaborée selon un processus participatif incluant les ONG nationales et internationales ( WWF et WCS notamment), les industriels forestiers, le ministère de l'Economie et des Finances, le Conseil National des Parcs Nationaux (CNPN) adoptée en 2005 semble avoir été remplacée par le *Plan stratégique Gabon émergent*.

Dans son ancienne politique forestière (lettre de politique sectorielle 2004), les engagements suivants avaient été pris à l'égard de la participation :

**« Par ailleurs, le Gouvernement favorisera de façon permanente la consultation publique et l'implication de la société civile dans la définition des instruments de gestion**

<sup>7</sup> *La décentralisation au Gabon: une réforme inachevée*. Valéry. Garandau, Editions L'Harmattan, 2010.

<sup>8</sup> Étude FAO: Forêts 161 : *Élaborer une politique forestière efficace* – Guide - Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome 2010

**forestière** (notamment par des ateliers provinciaux et les consultations locales sur **le plan de zonage...**) et dans leur mise en œuvre (transparence et débat public dans la répartition des contrats forestiers et dans les contrôles de terrain et le suivi du contentieux...). »

« Le découpage des espaces forestiers du Gabon entre domaine permanent, domaine rural et espaces de conservation n'est pas achevé. Or c'est le socle indispensable pour clarifier et sécuriser les droits des différents acteurs. L'ébauche de plan de zonage actuellement disponible sera mise à jour et complétée **selon un processus participatif**, sur la base d'analyses écologiques et socio-économiques **et de consultations locales. Aucun permis forestier (CFAD, PFA, PGG ou autre) ne sera plus attribué sans consultation préalable avec les populations locales** et vérification de la cohérence avec le plan de zonage. »

Tandis que le Plan stratégique Gabon émergent précise :

« La gestion durable de la forêt visera aussi **une pleine implication des populations locales** avec un développement à leur profit, de l'exploitation des Produits Forestiers Non Ligneux et de l'agroforesterie. »

La législation est l'instrument de mise en œuvre de la politique forestière. Au Gabon, la réforme forestière actuellement envisagée représenterait une opportunité pour concrétiser les engagements susmentionnés.

## 2.1 La participation des CLA dans la conception des modalités d'exploitation des ressources forestières

### 2.1.1 La participation des CLA dans l'autorisation des installations classées

La législation gabonaise prévoyant que la mise en service des installations industrielles d'une certaine importance doit faire l'objet d'une autorisation préalable (décret N°000543/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005), l'article 7 du décret de mise en œuvre de cette disposition prévoit que « toute demande d'autorisation complète et régulière est suivie d'une **consultation publique** initiée par décision du Gouverneur de Province où est implantée l'installation, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre chargé de l'Environnement. Le rapport dressé au terme de la consultation est transmis au Ministre chargé de l'Environnement, au Gouverneur ou au Préfet. »

Les modalités de cette consultation sont reprises dans le « Guide pour l'élaboration d'un dossier de demande d'autorisation d'exploiter », qui prévoit que :

« Le dossier (de demande), une fois complet et après remise, le cas échéant, du certificat de dépôt de demande de permis de construire, sera soumis : 1- à une consultation publique d'une durée d'un mois, éventuellement prorogée d'une durée maximale de 15 jours décidée par l'autorité locale, à l'issue de laquelle vous serez consulté par le consultant sur les observations recueillies. Vous aurez alors un délai de douze jours pour produire un mémoire en réponse à ces observations. »

Toutefois le Guide ne donne pas d'informations sur les modalités que cette « consultation publique » doit suivre.

### 2.1.2 La participation des CLA dans le classement/déclassement des forêts et des aires protégées

Le Décret n°001032-PE-MEFEPEPN du 1er décembre 2004 fixant les modalités de classement et de déclassement des forêts et des aires protégées, est pris en application de l'article 6 du code forestier. Ce décret prévoit que l'initiative pour le classement/déclassement des forêts peut appartenir tant aux Eaux et Forêts tant aux Communautés locales. Toutefois, comme prévu par l'article 3 du décret suscité le projet portant classement ou déclassement ne peut être élaboré que par les Eaux et Forêts qui devraient par contre procéder à la reconnaissance du périmètre, des usages et des autres activités ou pratiques s'exerçant à l'intérieur de ce périmètre « en collaboration avec les représentants des communautés locales limitrophes ». Le dossier, comprenant une carte, doit par la suite être affiché pendant un mois au gouvernement, à la mairie, à la préfecture, à la sous-préfecture au siège de l'inspection départemental et de l'inspection provincial des Eaux et Forêts pour permettre toutes oppositions. Le dossier sera donc transmis à la « commission classement et déclassement » présidée par le ministre des Eaux et Forêts qui intègre aussi les chefs de canton, regroupement et villages concernés aussi bien qu'un représentant des ONG qui est chargée de prendre sa décision par consensus, tel que prévu par l'article 8 du décret.

### 2.1.3 L'absence de participation des CLA dans l'élaboration et l'adoption du plan d'aménagement, de gestion, les cartes d'aménagement et les inventaires forestiers

L'article 21 du Code forestier dispose : « *Le plan d'aménagement porte sur une entité géographique appelée Unité Forestière d'Aménagement, en abrégé UFA.*

*Ce plan doit intégrer :*

- *l'analyse socio-économique et biophysique de l'UFA ;... »*

L'article 31 du décret n° 689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004 définissant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées précise :

*« Outre les objectifs principaux de production et de transformation des bois d'œuvre, le plan d'aménagement doit :-être fondé sur une étude socio-économique portant sur les communautés rurales concernées et permettant de préciser les droits d'usage coutumiers, d'identifier les situations conflictuelles et, le cas échéant, de définir, sur des bases négociées, les limites de la série agro forestière ainsi que le programme d'intervention envisagé.. »*

Ni le décret n° 689, ni le Code forestier n'indiquent expressément la participation des CLA dans l'élaboration et l'adoption du plan d'aménagement et ce, alors même que l'étude socio-économique a pour objet de préciser les droits d'usages coutumiers desdites communautés. La mention dans l'article susvisé « *sur des bases négociées* » est imprécis et ne permet pas de

déterminer si les communautés locales sont amenées à participer à l'élaboration de l'étude socio-économique; en tout état de cause le niveau de participation est inconnu.

L'absence de mention expresse de la participation des CLA est également à souligner s'agissant de la réalisation des cartographies forestières (articles 63 à 65 du Code forestier et articles 22 à 26 du décret n° 689) et de l'élaboration des inventaires d'aménagement et d'exploitation (articles 53 à 62 du Code forestier et articles 6 à 21 du décret n° 689).

#### 2.1.4 La participation imprécise des CLA concernant le partage des bénéfices

L'article 251 du Code forestier dispose :

*« Pour promouvoir l'aspect social de la politique de gestion durable, il est mis en place une contribution notamment financière, alimentée par les titulaires de ces concessions pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés. La nature et le niveau de cette contribution sont définis par le cahier de charges contractuelles lié à chaque concession. La gestion de cette contribution est laissée à l'appréciation des assemblées représentatives des communautés concernées. »*

Cet article consacre la contribution des exploitants forestiers à la réalisation des œuvres sociales dans les villages. Ce texte n'a pas fait l'objet de décret d'application, un projet de décret « portant réglementation de la contribution des opérateurs forestiers aux actions de développement durable des collectivités locales de conservation des écosystèmes forestiers » est actuellement à l'étude au niveau de la Plateforme de la société civile.

Le futur décret permettrait notamment de combler les lacunes de l'article 251 du Code forestier qui ne mentionnent pas que les CLA doivent participer à la négociation du cahier des charges contractuelles et l'approuver.

Le futur décret devra naturellement prévoir quelle forme prendra cette participation, qui seront les représentants des CLA, qui veillera à la bonne tenue des négociations et qui veillera à la bonne application du cahier des charges contractuelles.

#### 2.1.5 La participation des CLA légalement prévue dans les études d'impact environnemental

L'article 226 du Code forestier dispose :

*« L'implantation de toute industrie sur le territoire national doit faire l'objet d'un plan d'industrialisation comportant :*

- une étude de faisabilité du projet ;
- une étude d'impact environnemental ;...

Or, l'article 2 du Décret N°000539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005 réglementant les Etudes d'impact sur l'Environnement précise:

*« Dans le cadre de cette étude, le promoteur ou son mandataire est tenu:*

...;

- d'organiser, aux fins ci-dessus spécifiées, des consultations publiques dont la notification doit être faite par voie d'affichage ou par tout autre moyen audiovisuel;
- d'établir les procès-verbaux des séances de consultation signés, selon le cas, par l'autorité locale ou par le Ministre chargé de l'Environnement ou leurs représentants »

Cette disposition impose donc une procédure de consultation au promoteur, il n'est pas précisé quelle procédure de consultation sera à mettre en œuvre ni quel sera précisément l'objet de cette consultation, la mention « aux fins ci-dessus spécifiées » est imprécise.

L'obligation de notifier cette consultation par voie d'affichage ou par tout autre moyen audiovisuel démontre une volonté du législateur de permettre à toutes les populations de prendre connaissance de ladite consultation. **En revanche la publication ou leur mise à disposition auprès du public n'est pas prévue par le législateur.**

## 2.2 La participation des CLA dans les forêts communautaires

Selon le Code forestier gabonais, la forêt communautaire est « *une portion du domaine forestier rural affecté à une communauté villageoise en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources à partir d'un plan de gestion simplifié* » (article 156).

Des textes réglementaires ont été adoptés en application des articles 156 à 162 du Code forestier qui viennent préciser la participation des CLA dans la gestion des forêts communautaires :

- Décret 001028/PR/MEFEPEPN du 1<sup>er</sup> décembre 2004 fixant les conditions de création de forêts communautaires,
- Arrêté 018/MEF/SG/DGF/DFC du 31 janvier 2013 fixant les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires.

Les dispositions du décret relatives à l'élaboration du plan de gestion simplifiée, des inventaires et de la cartographie précisaient que ces documents devaient être réalisés soit par la communauté locale soit par l'administration des Eaux et Forêts.

L'arrêté adopté le 31 janvier 2013 est venu clarifier la participation des CLA dans l'élaboration de ces différents documents nécessaires à la création d'une forêt communautaire, l'article 2 qui redonne une définition de la forêt communautaire indique ainsi que :

*« La forêt communautaire est une portion du domaine forestier rural affecté 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 **sur la base d'une convention de gestion, entre l'administration des Eaux et Forêts et une communauté villageoise organisée en entité juridique.** ».*

Cette disposition implique une participation de la communauté villageoise dans l'élaboration du plan de gestion simplifié.

L'article 12 dudit arrêté vient confirmer la participation de la communauté dans l'élaboration de la convention provisoire de gestion mais l'article 14 précise que le plan de gestion peut être élaboré soit par l'administration des Eaux et Forêts, soit par la communauté concernée, si cette dernière dispose de l'expertise nécessaire.

Concernant la cartographie, l'arrêté définit la notion de cartographie participative « *La cartographie participative est un ensemble de travaux menés conjointement avec la communauté permettant une localisation spatiale de ses activités. Ces travaux sont exécutés avec l'implication et la participation des membres des communautés villageoises voisines. Ils font l'objet d'une restitution, en présence de toutes les parties concernées et sont sanctionnés par un Procès verbal de réunion de validation.* » (Article 11). Cet article permet de déterminer précisément quels seront les participants à l'élaboration de la cartographie : i. la communauté concernée, ii. l'autorité administrative et iii. les membres des communautés villageoises voisines.

Les modalités de cette participation ne sont toutefois pas clairement définies mais la rédaction d'un PV de réunion de validation donne la possibilité de vérifier si l'ensemble des parties seront réellement pris en compte lors de l'élaboration de la carte.

L'adoption de cet arrêté devrait faciliter la création des forêts communautaires au Gabon. En effet malgré leur reconnaissance dans le Code forestier, les forêts communautaires ne sont pas nombreuses voir inexistantes au Gabon.

## 2.3 Participation des CLA dans la prise de décision sur les parcs nationaux

Comme il a été vu précédemment, le Code forestier comporte peu de dispositions sur la gestion participative des forêts de classement. Un seul article mentionne expressément la participation des CLA dans la prise de décision :

*Article 90 : « L'initiative de classement revient conjointement à l'administration des Eaux et Forêts et aux populations de la zone concernée. Dans tous les cas, l'administration des Eaux et Forêts **procède en collaboration avec les représentants des villages limitrophes**, à la reconnaissance du périmètre à classer et des droits d'usages coutumiers ou autres s'exerçant à l'intérieur de ce périmètre. »*

Cette participation porte sur le classement des aires protégées. Le législateur apporte des précisions sur les personnes susceptibles de participer, avec l'administration des Eaux et Forêts, à la détermination des zones à classer au regard de l'exercice des droits d'usages coutumiers.

Il est également indiqué les personnes visées par cette participation, il s'agit « des représentants des villages limitrophes ».

La loi 003/07 du 27 août 2007 portant sur les parcs nationaux en république gabonaise réitère la participation des communautés dans la prise de décision : « *...les parcs nationaux sont créés, classés ou déclassés, totalement ou partiellement, par une loi, en tenant compte des droits coutumiers des communautés locales. Tout projet de loi portant création, classement ou*

*déclassement, total ou partiel, d'un parc national est soumis à l'organisme de gestion des parcs nationaux qui, après consultation des communautés et autorités locales ainsi que du Comité scientifique prévu au Titre III de la présente loi, émet un avis motivé » (article 4).*

Aucune procédure n'est décrite pour cette participation, il existe donc des doutes sur le fait que ladite participation soit effective.

La consultation des communautés locales est à nouveau mentionnée à l'article 30 relatif aux missions de l'Agence Nationale des Parcs Nationaux : « *L'Agence est l'organisme de gestion des parcs nationaux. A ce titre, elle est notamment chargée de:... - conclure de conventions de concession par appel d'offres après avis de l'autorité de gestion du parc concerné **et consultation des communautés locales;** »*

Comme précédemment, l'absence de précisions sur la procédure de participation rend celle-ci difficilement efficace.

Concernant la gestion des parcs nationaux, l'article 45 de la loi du 27 août 2007 prévoit que dans chaque parc sera créé un Comité consultatif de gestion local. En l'absence de mesures réglementaires d'application, il est impossible de savoir si les CLA seront représentées dans la composition dudit Comité.



## La participation des CLA dans la Gouvernance Forestière :

Principes	Articles concernés	Participation
<p>2.4</p> <p><b>La participation des CLA dans le classement/déclassement des forêts et des aires protégées</b></p>	<p><i>Décret n°1032/2004 fixant les modalités de classement et de déclassement des forêts et des aires protégées</i></p>	<p>Participation est assurée mais les circonstances de prise de décision (consensus avec les institutionnels) pourraient ne pas permettre une véritable manifestation de la volonté des CLA .</p>
<p>2.5</p> <p><b>La participation des CLA concernant l'autorisation des installations classées</b></p>	<p><i>Décret N°543/ 2005</i>  <i>Art 7 - toute demande d'autorisation complète et régulière est suivie d'une consultation publique initiée par décision du Gouverneur de Province où est implantée l'installation [...]. Le rapport dressé au terme de la consultation est transmis au Ministre chargé de l'Environnement, au Gouverneur ou au Préfet.</i></p>	
<p>2.6</p> <p><b>La participation des CLA dans l'élaboration et l'adoption du plan d'aménagement, de gestion, les cartes d'aménagement et les inventaires forestiers</b></p>	<p><i>Code forestier</i>  <i>Article 21: « Le plan d'aménagement porte sur une entité géographique appelée Unité Forestière d'Aménagement, en abrégé UFA.</i>  <i>Ce plan doit intégrer :</i>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>l'analyse socio-économique et biophysique de l'UFA ;... »</i></li> </ul>   <i>Décret n° 689/2004 définissant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées</i>    <i>Article 31: « Outre les objectifs principaux de production et de transformation des bois d'œuvre,</i></p>	<p>Ni le décret n° 689, ni le Code forestier n'indiquent expressément la participation des CLA dans l'élaboration et l'adoption du plan d'aménagement et ceux alors même que l'étude socio-économique a pour objet de préciser les droits d'usages coutumiers desdites communautés</p>

	<p>le plan d'aménagement doit :- être fondé sur une étude socio-économique portant sur les communautés rurales concernées et permettant de préciser les droits d'usage coutumiers, d'identifier les situations conflictuelles et, le cas échéant, de définir, sur des bases négociées, les limites de la série agro forestière ainsi que le programme d'intervention envisagé.. »</p>	
<p>2.7</p> <p><b>La participation des CLA légalement prévues dans les études d'impact environnemental (EEI) faisant partie de la rédaction du plan d'industrialisation</b></p>	<p>Code forestier Article 23 : « Le plan d'aménagement visé à l'article 22 ci-dessus doit être accompagné d'un <b>plan d'industrialisation</b> et déposé pour agrément à l'administration des Eaux et Forêts [...]. Article 226: « L'implantation de toute industrie sur le territoire national doit faire d'un <b>plan d'industrialisation</b> comportant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une étude de faisabilité du projet ;</li> <li>• une étude d'impact environnemental ;... <p>Décret N°539/2005 réglementant les Etudes d'impact sur l'Environnement: Article 2 : « Dans le cadre de cette étude, le promoteur ou son mandataire est tenu:</p> <p>...;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'organiser, aux fins ci-dessus spécifiées, des consultations publiques dont la notification doit être faite par voie d'affichage ou par tout autre moyen audiovisuel;</li> <li>- d'établir les procès-verbaux des séances de consultation signés, selon le cas, par</li> </ul> </li></ul>	<p>Cette disposition impose donc une procédure de consultation au promoteur, il n'est pas précisé quelle procédure de consultation sera à mettre en œuvre ni quel sera précisément l'objet de cette consultation, la mention « aux fins ci-dessus spécifiées » est imprécise</p>

	<i>l'autorité locale ou par le Ministre chargé de l'Environnement ou leurs représentants »</i>	
<b>2.8 La participation imprécise des CLA concernant le partage des bénéfices</b>	<p><i>Code forestier</i></p> <p><i>Article 251 : « Pour promouvoir l'aspect social de la politique de gestion durable, il est mis en place une contribution notamment financière, alimentée par les titulaires de ces concessions pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés. La nature et le niveau de cette contribution sont définis par le cahier de charges contractuelles lié à chaque concession. La gestion de cette contribution est laissée l'appréciation des assemblées représentatives des communautés concernées. »</i></p>	Cet article n'a pas encore fait l'objet d'un texte réglementaire de mise en œuvre

## Conclusion

Les droits des CLA de participer à la prise de décisions dans le domaine de la gestion des ressources forestières et des aires protégées est actuellement très faible et doivent être renforcés. La structure juridique et institutionnelle doit être réformée de manière à pouvoir intégrer des instances et des mécanismes qui auront pour mission de garantir la participation des CLA dans le processus de prise de décisions.

Par ailleurs, ces réformes législatives doivent également porter sur l'adoption de mesures répressives en cas de non respect des dispositions relatives à la participation des CLA. Il existe un vide juridique à cet égard et la crainte de sanctions, comme la non-délivrance ou la suspension d'un permis d'exploitation, peut constituer la meilleure incitation pour faire appliquer la loi.

L'étude proposée a permis de faire un état des lieux de la législation gabonaise en matière de participation des CLA. Dans un second temps et avec la participation des OSC, il conviendra d'identifier les besoins des CLA et d'établir des recommandations pour améliorer leur participation dans la prise de décision.

Ces recommandations viseront notamment les objectifs suivants :

- Obtenir le consentement libre, informé et préalable des CLA avant toute attribution d'un permis d'exploitation et tout classement d'une aire protégée,
- Garantir la participation des CLA dans la négociation du plan d'aménagement,
- Engager les CLA dans un processus de cartographie participative,
- Mettre en place des mécanismes de gestion permettant d'assurer la participation des CLA à la gestion quotidienne de la concession forestière, de l'aire protégée.

**Eugenio Sartoretto**  
**Conseiller en Droit et Politiques Publiques**

t +44 020 7749 5975  
e [esartoretto@clientearth.org](mailto:esartoretto@clientearth.org)  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

**Clotilde Henriot**  
**Conseiller en Droit et Politiques Publiques**

t +44 (0) 20 3030 5973  
e [chenriot@clientearth.org](mailto:chenriot@clientearth.org)  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non lucratif basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

**Brussels**

4ème Etage  
36 Avenue de Tervueren  
1040 Bruxelles 1  
Belgium

**London**

274 Richmond Road  
London  
E8 3QW  
UK

**Warsaw**

Aleje Ujazdowskie 39/4  
00-540 Warszawa  
Poland