

Groupe de Travail  
sur le  
Soutien Juridique



Loi N°..../2013 portant orientation du Développement  
Durable en République gabonaise

**Amendements des OSC membres de la Dynamique  
« Gabon Ma Terre Mon Droit » et ses partenaires**

## Introduction

Le Gabon est entré dans une phase de réformes de plusieurs textes législatifs et réglementaires liés à la gestion des ressources naturelles renouvelables et du foncier. A travers cette vaste opération de révision et d'adaptation des textes et instruments juridiques, il s'agit de garantir une gestion durable des écosystèmes forestiers et le développement économique du pays.

Il est communément admis que la participation active des communautés locales et autochtones dans la gestion des ressources naturelles est une condition de l'efficacité des politiques publiques y relatives. A cet effet, l'axe 7.2 du Plan de Convergence de la COMIFAC, qui découle de la Déclaration de Yaoundé du 17 Mars 1999 et du Traité de Brazzaville du 05 Février 2005 relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers, fait de l'implication des communautés locales et autochtones un facteur déterminant dans la gestion durable des ressources naturelles. Plusieurs études ont largement démontré que manquer à cet impératif entraînerait des conséquences négatives majeures telles que : l'augmentation de la pauvreté, les conflits sociaux, une compétition pour l'utilisation des terres. Les dommages environnementaux, la diminution des investissements et des opportunités de développement, etc. sont également des conséquences liées à une non-prise en compte des communautés locales et autochtones.

Face à la multiplicité des enjeux (écologiques et scientifiques, économiques et sociaux, culturelles et anthropologiques), les politiques de gestion des ressources naturelles doivent donc s'inscrire dans des approches multidimensionnelles, traitant à la fois des questions foncières et celles relatives à l'accès aux ressources naturelles et à la gouvernance. Il est effectivement important, de bien différencier les droits substantiels (droits de propriété notamment) des droits procéduraux (droits d'usage notamment).

Dans ce contexte, l'affectation puis le classement du domaine forestier national sont des étapes préalables qui permettent non seulement de renforcer le lien entre les textes de loi et l'usage effectif de ce domaine forestier mais aussi de créer de nouvelles options visant à augmenter la contribution des forêts au développement économique durable du pays.

La loi portant orientation du développement durable, soumis au Parlement et dont le processus de ratification suit son cours, introduit de nouveaux concepts dans la gestion du domaine forestier national. Ces concepts, nouveaux et complexes suscitent des interrogations autant qu'ils nécessitent clarification.

La société civile gabonaise, au travers de la Dynamique « Gabon Ma terre mon Droit » (GMTMD) entend apporter sa contribution à ce débat. Elle fournit de nouveaux éléments à cette réflexion qui engage les générations présentes et futures.

Appuyée par le Groupe de Travail sur le Soutien Juridique pour les Droits des Communautés et l'accès aux Ressources Naturelles, la Dynamique Gabon Ma Terre Mon Droit (GMTMD) soumet ainsi à la Commission « Environnement et Développement Durable » de l'Assemblée nationale cette contribution. Elle demeure ouverte à toute forme de collaboration, y compris à d'autres auditions ou séances de travail pouvant permettre de mieux étayer ses points de vue.

### Commentaires Généraux :

Il faut, tout d'abord, noter que d'un point de vue méthodologique, on ne peut que se réjouir de ce que la Commission « Environnement et Développement durable » de la première chambre du Parlement ait consenti à associer la société civile à la réflexion relative à cette loi qui doit assurer et encadrer le développement durable du pays.

En effet, la forêt revêt un caractère multi-usages qui en fait le lieu de convergences d'intérêts multiples qui répondent à la diversité des acteurs qu'elle rassemble autant qu'elle les met parfois en concurrence. Il est donc nécessaire que la notion de gestion participative des terres et des ressources naturelles soit systématiquement intégrée dans les processus de réformes ou de formulation des textes législatifs. Cette approche inclusive a le mérite de prendre en compte l'avis et les intérêts de toutes les parties prenantes, notamment les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que les communautés locales et autochtones. Il s'agit d'ouvrir une réflexion qui tient compte de l'ensemble des lois connexes (domaines, environnement, mines, agriculture, parcs nationaux notamment) et de la nécessité de rationaliser l'affectation puis l'utilisation des terres.

Sur la forme, une loi d'orientation est une loi-cadre. Et, en dépit du fait qu'il n'existe pas de loi-cadre type sur le développement durable, on peut tout de même définir les objectifs généraux de cet instrument spécifique. Une loi-cadre sur le développement durable est un outil juridique qui fixe les grandes lignes encadrant le droit relatif au développement durable dans un pays. Elle organise notamment les principes généraux du développement durable, les institutions et le rôle des acteurs dans la mise en œuvre de la politique de développement durable. Il s'agit donc d'un texte à la portée normative générale, auquel vont venir s'ajouter des législations sectorielles. Une loi-cadre n'ayant pas pour vocation de réglementer précisément tous les aspects du développement durable, seules les législations connexes vont alors mettre en œuvre des normes juridiques détaillées. Une loi d'orientation sur le développement durable a pour but d'assurer une cohérence entre les politiques et les normes économiques, sociales et environnementales. Il s'agit avant tout d'un instrument d'intégration juridique des activités économiques, préoccupations sociales et de gestion de l'environnement.

Si le projet de loi est dénommé loi d'orientation, il n'en demeure pas moins qu'il ne semble pas respecter la procédure d'une loi d'orientation. Cette loi se concentre, en effet, plutôt sur la question des compensations écologiques en consacrant l'existence de différents types de crédits (carbone, communautaire, biodiversité...) Or, le développement durable entend concilier efficacité économique, équité sociale et respect de l'environnement. Mieux, des initiatives en cours visent à revisiter les lois sectorielles en lien avec le développement durable (mines, forêts, hydrocarbures notamment). Dès lors, il y a lieu de se demander quelle est la pertinence de cette loi d'orientation. Une réflexion aurait dû être menée à ce sujet pour savoir, premièrement, si le Gabon désire se doter d'un instrument juridique général en matière de développement durable, et deuxièmement, comment le Gabon conçoit l'articulation de cette loi d'orientation avec les lois sectorielles existantes ou en cours de révision. **Comment les principes de la loi d'orientation s'appliqueront aux lois sectorielles quand celles-ci lui préexistent ?**

Sur le fond, on remarque que ce texte tend à la mise en place de mécanismes de compensation écologique et ouvre la voie à différents types de crédits (carbone, biodiversité, capital communautaire...). Or, les mécanismes de compensation requièrent le respect d'une hiérarchie allant de l'évitement à la compensation en passant par l'atténuation. La modification éventuelle de la planification des activités et les Etudes d'Impact sur l'Environnement (EIE) n'étant pas pris en compte par ce projet de loi, les notions d'évitement et d'atténuation n'y sont, par conséquent, pas réellement prises en compte. De ce fait, il est à craindre que cette loi ne permette, directement ou indirectement, la consécration d'un droit de polluer ou de détruire qui serait simplement assorti d'une promesse de compensation. En d'autres termes, par le biais de cette loi, on court le risque de s'affranchir d'activités strictement réglementées et compréhensibles par le commun pour passer à des modes opératoires beaucoup plus souples et complexes. Pour ainsi dire, un mécanisme de compensation qui n'envisagerait pas l'évitement et l'atténuation ne tiendrait nullement compte de la planification préalable des actions et des études d'impact à l'environnement *ante projet*. Ainsi, toute activité nocive pour l'environnement et les communautés environnantes pourrait être justifiée ou validée à la suite d'un engagement à compenser au Gabon ou en dehors du pays puisqu'aucune précision géographique n'est fournie par le texte. D'où l'inquiétude de la société civile.

L'autre question fondamentale à se poser est liée au bilan de développement durable : bien que défini, ce concept nouveau ne semble pas toujours opératoire. Et pour cause : à ce jour, il n'existe pas de méthodologie précise permettant d'établir la quantification des impacts et l'équivalence entre les différents types de crédits. Finalement, n'étant ni évidente ni codifiée, l'évaluation des projets de développement durable pourrait ouvrir la porte à toutes sortes d'interprétations. Comment, à quel(s) stade(s) et qui sera en charge du bilan national de développement durable ? En clair, qui évaluera le rapport entre les pertes occasionnées par les opérations de déforestation/dégradation et les gains engendrés par les projets de développement durable visant à compenser ? Mieux, sur quelle échelle de temps, des projets de développement durable seront-ils évalués ? Déjà on note que les forêts primaires du Gabon ont un délai de reconstitution relativement long, pouvant aller au-delà du siècle et que l'okoumé qui semble être l'espèce la plus rapide procède à une révolution en cinquante (50) ans.

En outre, la lecture de ce projet de Loi amène à se poser un certain nombre de questions :

- Quels sont les domaines dans lesquels les concessions de développement durables seront accordées? Domaine forestier permanent ou domaine forestier rural? Aucune précision n'est donnée sur cet aspect.
- Quels est la procédure pour obtenir une concession de développement durable? Est-ce le gré à gré ou l'adjudication en sachant que l'adjudication permettra à l'Etat et aux communautés de tirer un meilleur profit.
- l'article 9 qui parle des critères d'évaluation ne mentionne aucunement l'aspect droit ou respect des droits des communautés comme critère d'évaluation? pourtant il s'agit d'un aspect essentiel

De fait, ce nouveau texte de loi a été vidé de sa substance et cette proposition de loi est très vague. Elle laisse beaucoup de place à l'imagination voire à la spéculation et nous craignons qu'elle ne soit un gouffre à « futurs conflits ». La gestion participative n'y est absolument pas

décrite et encore moins ses modalités. Il n'est jamais fait état de l'aménagement du territoire et d'outils de consultation tel que le Consentement Libre Informé et Préalable (CLIP) que plusieurs opérateurs privés disent pourtant utiliser. En effet, le texte reste très vague quant à ce qui concerne les intérêts des communautés dans ce processus. On parle d'équité sociale, on parle de valorisation de savoirs traditionnels mais rien n'est mentionné sur les retombés qui en sont issues.

Le projet de loi met l'accent sur l'affirmation de nombreux principes, ce qui n'est pas inutile, mais passe à côté de l'essentiel. Notamment la prise en compte des droits des communautés locales et l'implication de la société civile et du secteur privé

Les organes institutionnels manquent d'indication sur : leur organisation, leur composition. L'accent est davantage mis sur leurs attributions

Le projet de loi renvoie l'exécution ou la mise en œuvre de certaines actions aux textes réglementaires qui, malheureusement comme la plupart des lois au Gabon ne sont presque jamais pris. Il faudrait que les articles soient plus détaillés à l'instar des articles 15, 16 sur la composition et l'organisation des organes institutionnels.

*In fine*, ce projet de Loi n'est pas assez concret et contient des lacunes et des contradictions que nous avons essayé de synthétiser ci-dessous. Nous avons donc, article par article, soulevé les aspects qui nous ont paru les plus confus.

## Commentaires Spécifiques:

### Champ d'application de la loi

Si le champ d'application de la proposition de loi ouvre le texte, ses justifications et les objectifs visés ne sont pas toujours évidents. Le libellé du champ d'application fait référence au développement durable et ne laisse nullement entrevoir le développement d'une économie verte et plus spécifiquement les compensations écologiques qui en constituent l'essence. Le développement durable étant entendu comme une volonté de concilier préoccupations économiques et industrielles, impératifs sociaux et protection de l'environnement, ce libellé semble trop généraliste et théorique. Il aurait été plus opportun de parler de « *loi d'orientation sur l'économie verte (ou sur les compensations écologiques)* ».

6

### Dispositions générales et définitions

Tels qu'énoncées dans le projet de loi, les dispositions générales ressemblent davantage à des justificatifs du champ d'intervention.

Destinées à faire connaître la nature des choses ou à en présenter les caractères, les définitions sont généralement courtes et claires. Elles doivent expliquer comment les choses se forment ou en indiquer les spécificités. Les définitions sont importantes parce qu'elles permettent une meilleure compréhension des textes. Elles ne doivent donc pas être arbitraires et ne font pas l'objet d'une grande création juridique. Généralement, elles sont l'émanation d'accords et autres instruments internationaux. En précisant que les accords internationaux doivent et peuvent compléter les définitions ici retenues, les rédacteurs de la loi d'orientation induisent un doute quant à la pertinence des définitions retenues et leur compréhension par le plus grand nombre.

Au total, les interrogations récurrentes demeurent, à savoir :

- Quelles sont les notions à définir ?
- Les définitions contenues dans le projet de loi sont-elles toutes nécessaires ?
- Les définitions contenues dans le projet de loi doivent-elles être générales ou précises ?

**Article 2 :** « *L'État assure le développement durable du Gabon au moyen d'une stratégie nationale* ».

*"Elle est élaborée et évaluée sur la base de critères et d'indicateurs de développement durable déterminés par les pouvoirs publics".* Il ressort de cet alinéa que des critères et indicateurs sont déterminés préalablement et unilatéralement par les pouvoirs publics sans aucune consultation des parties prenantes. Par ailleurs, il convient de mentionner qu'il n'y a aucune précision quant au moment où ces critères et indicateurs seront déterminés et sous quelle forme (ex : norme réglementaire ?).

**Article 3 :**

**Tiret n°10 :** Quid du caractère exclusif des droits de développement durable. Qu'en est-il des droits coutumiers des populations locales? Est-ce à dire que le concessionnaire peut

faire valoir ses droits sur tous les types de crédits de développement durable dans sa concession ?

**Tiret 21** : au-delà du soucis de vouloir classer ces définitions par ordre alphabétique, il serait judicieux pour plus de cohérence que ce 21<sup>ième</sup> tiret « projet de développement durable » soit mis après le 6<sup>ième</sup> tiret « avant-projet détaillé de développement durable ».

## Des Principes fondamentaux

Valables en tout temps et en tout lieu, les principes servent de base pour motiver les décisions et autres arbitrages en cas de conflit juridique, administratif ou politique. Ils instituent des règles de base et des mécanismes de gestion. En ce sens, ils constituent le fondement des lois et des barrières juridiques de protection. La loi doit donc prévoir des mesures spécifiques à leur traduction en actes concrets. Si l'article 6 du projet de loi vise à fournir les moyens de la mise en œuvre des principes énoncés, tout ceci semble encore trop imprécis. Au total, on a le sentiment que loin d'orienter l'ensemble des législations sectorielles qui devront s'y conformer, les principes demeurent des incantations. On aurait ainsi voulu que le principe pollueur-payeur induise les fondements d'un régime de réparation civile et pénale, que le principe de précaution entraîne une référence au traitement de la question des « sciences incertaines » (Biotechnologies, nanotechnologies, déchets dangereux, etc.).

Par ailleurs, si les principes ici énoncés semblent davantage inspirés par ceux de la Déclaration de Rio, ils ne sont en rien conformes à ceux relatifs aux compensations écologiques qui auraient été plus utiles à l'atteinte des objectifs visés par cette loi. Bien qu'une loi d'orientation ne soit le lieu et l'opportunité d'intégrer des décisions, standards, normes scientifiques ou des engagements politiques internationaux (principes, concepts ou mécanismes) adoptés au niveau mondial en dehors du cadre formel des conventions internationales, les principes ici retenues méritent d'être complétés.

**Article 5** : Principe 6 « internationalisation des coûts » : Nous proposons de reformuler ce principe comme suit " **La valeur des biens et services doit être proportionnelle à l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à l'environnement durant tout leur cycle de vie**"

**Article 6** : « Les principes énoncés à l'article 5 ci-dessus s'accompagnent notamment des mesures suivantes :

- la conformité des politiques, programmes et projets aux principes et à la stratégie nationale de développement durable ;
- la prise de mesures destinées à limiter les activités ayant un impact négatif sur le développement durable ;
- l'institution d'obligations visant à compenser les impacts négatifs, notamment par l'acquisition de crédits de développement durable ;
- l'identification, l'enregistrement et le contrôle de tous les patrimoines de développement durable ;
- l'évaluation et, le cas échéant, les modalités de compensation des impacts résultant des activités humaines et des risques naturels sur les patrimoines de développement durable ;
- la promotion de toutes mesures permettant le maintien et l'amélioration de patrimoines de développement durable ;

- la création d'un registre national du développement durable permettant l'enregistrement des projets, concessions, droits et des crédits de développement durable ;... »

Cet article énumère donc les mesures d'accompagnement des principes du développement durable, mais il n'est pas précisé comment les mesures qui doivent être prises seront réalisées ni par qui. Concrètement :

Il serait loisible que dès la base du processus, les communautés et la société civile soient consultées sur la base du CLIP et associées dans une logique de gestion participative, car le patrimoine de développement durable inclut le patrimoine naturel et culturel tel qu'ils sont perçus par ces communautés. Or, pour établir le patrimoine naturel et culturel, il faudra préalablement des discussions avec les populations locales, ce qui n'est mentionné nulle part.

Parmi les mesures figurent la création d'un registre national du développement durable permettant l'enregistrement des projets, des concessions, des droits et des crédits de développement durable. À qui revient la charge de la création de ce registre et comment sera-t-il actualisé ? Qui va prendre en charge la gestion de ce registre national ? Quand et sous quelle forme ses critères et indicateurs seront-ils déterminés ? Une fois encore, on peut se poser la question des compétences et ressources à même de mener de telles évaluations au Gabon. Ces compétences et ressources existent-elles ?

En outre, sachant que pour le moment il n'existe pas de schéma national d'aménagement du territoire ou de Plan de zonage de l'espace national permettant une rationalisation de l'utilisation des terres entre les différents secteurs (forêts, agriculture, mines, infrastructures, autres...), il semble donc difficile d'imaginer que cela soit possible au Gabon en l'état actuel des choses.

Pour plusieurs « patrimoines » faisant partie du « patrimoine de développement durable », notamment pour les crédits carbone, on note que partout dans le monde, cette approche est encore au stade expérimentale. Autrement dit, il n'existe que des projets pilotes portant sur leur identification, enregistrement et contrôle.

Enfin, dans cet article 6, nous proposons que le tiret 2 soit reformulé comme suit "**La prise des mesures destinées à limiter, atténuer ou interrompre les activités ayant un impact négatif sur le développement durable**"

**Article 15 :** Nous estimons également qu'il est nécessaire d'associer des représentants de la société civile dans la composition du Conseil national de développement durable, en plus des autres parties prenantes.

**Article 18 :** clarifier le statut de l'organisme de gestion : quelle est la différence fondamentale entre une autorité administrative indépendante et l'établissement public. Quels critères déterminent l'indépendance de l'autorité administrative ?



### Autres remarques :

Dans la mesure où ce projet de loi d'orientation sur le développement durable sera promulgué il conviendrait, d'une part, de s'attarder sur les engagements pris dans le décret n°000539 du 15 juillet 2005 réglementant les études d'impact sur l'environnement (EIE) et, d'autre part, de retravailler sur les aspects intéressants de la présente proposition loi proposée au Parlement.

#### 1) Le décret réglementant les EIE :

❖ L'actuelle proposition de loi d'orientation portant sur le développement durable fait état « d'étude d'impact de développement durable », or il est déjà prévu un décret instituant les l'EIE. L'article 2 de ce décret dispose « *Dans le cadre de cette étude, le promoteur ou son mandataire est tenu : de soumettre l'avis de projet à l'administration de l'Environnement dans le but d'élaborer les directives spécifiques à l'étude ; - d'organiser, aux fins d'élaboration des directives spécifiques, la visite du site d'implantation du projet ; - de présenter le projet aux populations en utilisant des moyens de communication simples, concrets et accessibles ; - 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* ».

Ces dispositions sont intéressantes et devraient plutôt être intégrées et améliorées dans le cadre d'une loi sur le développement durable. ;

❖ Le décret prévoit un plan de gestion de l'environnement qui permet de répertorier les mesures de gestion et de protection de l'environnement du projet. Cette idée devrait être reprise dans la loi sur le développement durable,

❖ L'article 9 précise que : « l'arrêté d'autorisation » prévoit que de le promoteur doit se conformer a certaines obligations. La même disposition devrait être reprise pour « le certificat de conformité » ;

❖ Enfin toutes les dispositions relatives aux sanctions incluses dans le décret sur les EIE devraient aussi figurer dans la nouvelle loi sur le développement durable.