

Janvier 2016

# Le cadre juridique de la conversion des terres forestières au Gabon



Cette publication a été financée avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Le contenu de ce rapport 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

Résumé .....	3
Introduction .....	5
1 La question de la planification foncière .....	7
1.1 De l'utilité d'un plan national d'affectation des terres (PNAT) .....	7
1.2 Les Plans d'Occupation des Sols (POS) .....	8
2 Les terres forestières sont-elles susceptibles d'être affectées à un usage autre que forestier ? .....	9
2.1 Le Domaine Forestier Permanent peut-il être affecté à un autre usage ? .....	10
2.1.1 Les forêts domaniales classées peuvent-elles être affectées à un autre usage ? .....	11
2.1.2 Les forêts domaniales productives enregistrées peuvent-elles être affectées à un autre usage ? .....	12
2.2 Le domaine forestier rural peut-il être affecté à un autre usage ? .....	13
3 Quel titre d'exploitation permettrait le déboisement d'une forêt en vue de sa conversion à un autre usage ? .....	14
3.1 DFP : Les Permis Forestiers Associés (PFA) et les Concessions Forestières sous Aménagement Durables (CFAD) .....	15
3.2 DFR : le permis de gré-à-gré (PGG) .....	16
3.3 DFR: les forêts communautaires.....	17
Tableau 1 : La procédure de conversion des terres forestières en pratique .....	17
3.4 La commercialisation du bois issu de la conversion des forêts .....	18
4 Quels sont les titres fonciers/d'exploitation nécessaire a la mise en œuvre d'un projet agricole ou minier ? .....	19
4.1 Pour les projets agricoles .....	19
4.1.1 L'accès aux terres pour une exploitation agricole .....	20
4.1.2 L'exercice d'une activité agricole .....	21
4.1.3 L'exploitation agricole à travers le programme Graine .....	22
4.2 Pour les projets miniers .....	24
Conclusion .....	26
Bibliographie .....	27

## Résumé

Le développement de l'agriculture et de l'industrie minière, les infrastructures de transport, l'exploitation forestière et la production du charbon de bois sont généralement identifiés comme principaux facteurs de destruction de la forêt.

Les forêts couvrent 85% de la superficie totale du Gabon, et le pays présente le taux de déforestation le plus bas des pays du Bassin du Congo.<sup>1</sup> Cependant, l'économie gabonaise repose notamment sur l'industrie minière et l'exploitation forestière et le gouvernement souhaite développer le secteur agricole à hauteur de 20 % du PIB, estimant qu'il existe plus de 20 millions d'hectares non cultivés.<sup>2</sup> A cet égard, il faut signaler que le gouvernement gabonais a d'ores et déjà attribué plusieurs dizaines de milliers d'hectares à des entreprises agro-industrielles comme OLAM en vue d'exploiter de l'huile de palme ou de l'hévéa. Ainsi au regard du couvert forestier gabonais, de l'importance du secteur minier et de la volonté du gouvernement d'intensifier les activités agricoles, il existe un risque réel que les forêts gabonaises fassent l'objet de conversions irréversibles pour un autre usage.

Il semble donc essentiel d'analyser le régime juridique gabonais pour identifier quelles sont les terres forestières susceptibles d'être affectées à un autre usage et déterminer par quels moyens et sous quelles conditions peut être réalisée la conversion de ces terres.

Au Gabon, le domaine forestier national est divisé entre le domaine forestier permanent (DFP) et le domaine forestier rural (DFR)<sup>3</sup>. Le DFP comprend l'ensemble des forêts domaniales classées et des forêts domaniales productives enregistrées<sup>4</sup> tandis que le DFR est constitué des terres et forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises<sup>5</sup>.

Pour aucun de ces deux domaines, la législation forestière ne prévoit expressément que les terres à vocation forestière puissent être utilisées pour un autre usage, par exemple à des fins minières ou agro-industrielles. Par ailleurs, l'objet de ces différentes catégories forestières semble aller à l'encontre de leur possible conversion : (i) les forêts domaniales classées, dans lesquelles on retrouve notamment les parcs nationaux, ont pour objet la préservation de la forêt, (ii) les forêts domaniales productives enregistrées ont pour objet la production de bois, et (iii) les forêts du DFR sont réservées à la jouissance des communautés villageoises.

A noter, néanmoins, que les parcs nationaux sont susceptibles de faire l'objet d'un déclassement pour des impératifs d'« intérêt national ». Sans définition de l'intérêt national, il nous apparaît difficile de déterminer si ledit déclassement permettrait l'affectation des terres forestières visées pour le développement d'un projet minier ou agricole.

A la seule lecture de la législation forestière, il ne nous semble pas qu'ait été prévue la possibilité d'affecter les terres forestières tant du DFP que du DFR à un autre usage. Pour autant, en l'absence de disposition expresse interdisant la conversion du DFP ou du DFR, il existe une insécurité juridique à ce sujet liée aux différents vides juridiques et au manque de décrets d'application. Cette insécurité est renforcée par un manque manifeste de classement, d'enregistrement ou d'identification des différentes catégories de forêts, ce qui entraîne l'impossibilité de connaître, dans certains cas, à quelle catégorie appartiennent les forêts.

<sup>1</sup> Taux net de déforestation nul depuis 2000. Tchatchou B, Sonwa DJ, Ifo S et Tiani AM. 2015. *Déforestation et dégradation des forêts dans le Bassin du Congo : État des lieux, causes actuelles et perspectives*. Papier occasionnel 120. Bogor, Indonésie : CIFOR.

<sup>2</sup> <http://www.gabon-services.com/le-pilier-gabon-vert/les-enjeux-par-secteur/l-agriculture>

<sup>3</sup> Article 4, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>4</sup> Article 6, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>5</sup> Article 12, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

Pour obtenir plus de clarté sur le changement d'affectation des terres forestières, il est nécessaire de se pencher sur les législations agricoles, foncières et minières afin de déterminer si ces lois ouvrent la porte au développement d'activités agricoles ou minières sur des terres forestières.

Pour le développement de projets agricoles et l'attribution des terres prévue à cet effet, la législation foncière apporte très peu d'éléments pour déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions des baux pourraient être accordés sur des terres forestières. Ce vide juridique crée un risque réel que des baux soient accordés sur des terres forestières sans une procédure clairement établie.

S'agissant du développement de projets miniers, le nouveau Code minier adopté en 2015 ne comprend, dans sa section sur les interdictions et restrictions à l'activité minière, aucune mention de l'interdiction des activités minières sur les terres forestières. Est même prévue une procédure de déclassement des zones interdites à l'activité minière aux fins d'y entreprendre les travaux de prospection, de recherche ou l'exploitation minière. Pour autant, aucune disposition dans le Code minier ne précise quelles règles de procédure devraient être respectées en cas d'attribution de titres miniers sur des terres forestières.

Il semble donc exister des incohérences au sein des différentes législations sectorielles qui créent une confusion et pourraient entraîner des risques d'illégalité quant à l'attribution de terres forestières et soulever des conflits. Ces conflits peuvent éclater entre les titulaires de titres d'exploitation à qui auraient été attribuées la même parcelle de terres forestières mais aussi entre les exploitants miniers ou agricoles et les communautés locales qui occupent ces terres et sur lesquelles elles ont par ailleurs des droits d'usage.

Enfin, il faut souligner que la législation forestière ne prévoit aucun titre d'exploitation visant au défrichement des terres forestières dans le but de pouvoir exploiter ces terres pour des activités minières ou agricoles. Ce vide juridique peut entraîner un risque d'illégalité d'une part quant aux pratiques employées pour défricher les terres forestières et d'autre part sur le bois issu de ce défrichement si ce dernier venait à être commercialisé.

En conclusion, il nous semble nécessaire que le cadre juridique encadrant la conversion des terres forestières soit renforcé afin d'éviter toute insécurité juridique et d'apporter plus de cohérence entre les différentes législations sectorielles. Comme il l'a été fait pour le Code forestier, la notion de développement durable et la préservation de l'environnement (et plus particulièrement du couvert forestier gabonais) devraient dominer les réformes engagées. Enfin une attention spécifique nécessiterait d'être apportée à la reconnaissance des droits fonciers et coutumiers des communautés villageoises.

Outre le régime juridique, il nous semble impératif qu'un plan national d'affectation des terres, qui permettrait notamment de délimiter les espaces destinés à des usages spécifiques sur le territoire national, soit adopté dans les plus brefs délais.

## Introduction

Les forêts, réparties de façon très inégale sur le globe, couvrent 30 % des terres émergées<sup>6</sup>. La déforestation, en particulier des forêts tropicales<sup>7</sup>, est l'une des principales causes du changement climatique à l'échelle mondiale. Bien que le taux annuel mondial de déforestation ait décliné entre les périodes 1990-2000 et 2000-2010, en particulier en raison des politiques de reboisement et de nouvelles plantations, la perte de forêts primaires contribuant au changement climatique continue cependant à un rythme « alarmant » selon la FAO.<sup>8</sup>

La déforestation dans les pays en voie de développement est associée majoritairement à l'agriculture industrielle (40%) et à l'agriculture de subsistance (33%), mais également à la construction d'infrastructures (10%), à l'expansion urbaine (10%) et à l'extraction minière (7%)<sup>9</sup>. Si l'on se concentre uniquement sur les zones tropicales, 71% de la déforestation serait causée par l'agriculture commerciale. En Afrique, l'agriculture commerciale et l'agriculture de subsistance représenteraient plus des deux tiers de la déforestation. L'impact des activités minières sur la déforestation y serait également plus prononcé que dans le reste du monde<sup>10</sup>.

Le bassin du Congo, comprend près de 70 % du couvert forestier africain et fait l'objet d'une exploitation industrielle importante<sup>11</sup>.

Au Gabon, la forêt couvre 85% du territoire, et s'étend sur vingt-deux millions d'hectares, la forêt primaire comptant pour 65% de la forêt. Selon la FAO, la forêt compte 8 000 espèces végétales avec un taux d'endémisme de 20 %. La faune gabonaise comprend plus de 150 espèces de mammifères et 600 espèces d'oiseaux, 65 espèces de reptiles terrestres et d'eau douce et environ 100 espèces d'amphibiens.

Le Gabon, a actuellement un niveau de déforestation bas comparé à celui d'autres pays de la région, en particulier, en raison de la topographie des massifs forestiers<sup>12</sup>.

La forêt gabonaise joue un rôle essentiel pour la sécurité alimentaire des populations urbaines et des communautés locales. Elle procure aux communautés locales, au sens de communautés autochtones et villageoises<sup>13</sup>, tout ce qui est nécessaire pour le logement, les soins de santé, l'alimentation, les combustibles et l'acquisition de revenus monétaires<sup>14</sup>. La forêt constitue donc le cadre de vie de ces communautés locales. Ces communautés représentent 13 % de la population du Gabon<sup>15</sup> qui compte 1 672 000 habitants. Les pygmées, considérés comme les populations autochtones du Gabon, comptent 20 000 personnes<sup>16</sup>.

<sup>6</sup> FAO. *Global Forest Resources Assessment 2005, Main Report. Progress Towards Sustainable Forest Management*, 2006, p. 12.

<sup>7</sup> Les forêts mondiales sont divisées entre les catégories suivantes : les (I) grandes forêts tropicales, subdivisées entre (i) forêt équatoriale, (ii) forêt tropicale humide et sèche, et (iii) forêt subtropicale ; - (II) les forêts tempérées, (III) océaniques, (IV) continentales, (V) méditerranéennes ; - et (VI) les forêts boréales.

<sup>8</sup> De 16 à 13 millions d'hectares par an entre ces deux périodes, d'après FAO, *Evaluation des ressources forestières mondiales*, 2010.

<sup>9</sup> Honosuma et al., An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries, 2012, disponible sur [http://iopscience.iop.org/1748-9326/7/4/044009/pdf/1748-9326\\_7\\_4\\_044009.pdf](http://iopscience.iop.org/1748-9326/7/4/044009/pdf/1748-9326_7_4_044009.pdf); cité par Forest trends, Consumer Goods and Deforestation, par S. Lawson, 2014.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Banque mondiale, *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo*, par Carole Megevand, 2013.

<sup>12</sup> Les forêts du bassin du Congo – État des Forêts 2013. éditions: de Wasseige C., Flynn J., Louppe D., Hiol Hiol F., Mayaux Ph. – 2014. Weyrich. Belgique, pp. 23-24.

<sup>13</sup> Article 4, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>14</sup> FAO, *L'étude prospective du secteur forestier en Afrique (FOSA) Gabon*, juillet 2001, p. 2.

<sup>15</sup> Voir, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/gb.html>, consulté le 27 mai 2015.

<sup>16</sup> *Rapport du groupe de travail de la commission africaine sur les populations / communautés autochtones*, Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), 2010, p. 15.

Compte tenu de l'étendue et de la diversité du couvert forestier au Gabon, le secteur de l'exploitation du bois et les industries associées contribuent à 4 % du PIB en 2013<sup>17</sup>. Il est également l'un des premiers employeurs privés du pays<sup>18</sup>. Toutefois, la forêt présente des enjeux importants pour l'économie nationale en dehors du secteur forestier. Ces enjeux ne sont pas toujours compatibles avec le maintien du couvert forestier gabonais. Ainsi ce dernier cache un sous-sol riche en minéraux qui implique l'utilisation de terres forestières pour des activités minières. Par ailleurs, si on considère la volonté du gouvernement Gabonais de développer le secteur agricole à hauteur de 15 % du PIB en 2020<sup>19</sup>, des terres dont terres forestières devront être exploitées à cet usage.

Il apparaît donc qu'au Gabon les enjeux liés au changement d'affectation des terres forestières sont grands. Les impacts sociaux et environnementaux de la conversion des terres forestières constituent des préoccupations importantes méritant une attention particulière.

Il est donc important de déterminer le cadre juridique susceptible d'encadrer la conversion des forêts en vue d'un usage agro-industriel ou minier au Gabon.

L'étude du cadre réglementaire de la conversion des terres forestières touchera plusieurs législations sectorielles.

Cette étude présentera, en particulier, le cadre applicable aux projets de grande ampleur qui pourraient constituer la majorité des projets concourant à la déforestation au Gabon<sup>20</sup> dans les prochaines années.

Chaque chapitre vise à répondre à une question propre :

- Les terres gabonaises font-elles l'objet d'une affectation à un usage spécifique ? (1)
- Les terres forestières sont elles susceptibles d'être affectées à un usage autre que forestier ? (2)
- Existe-t-il des titres d'exploitation spécifiques pour le déboisement ? (3)
- Quels sont les titres nécessaires à la mise en œuvre d'un projet agricole ou minier ? (4)

---

<sup>17</sup> *Perspectives économiques en Afrique, Gabon*, OCDE, PNUD, BAD, 2014, p. 2.

<sup>18</sup> Schéma Directeur National d'Infrastructures, 2012, p. 53.

<sup>19</sup> A l'occasion du dernier Forum d'investissement Royaume-Uni/Gabon, le Ministre de l'Agriculture, Julien Nkoghe Bekale, a souligné le pouvoir d'attractivité gabonais : « Nous avons une grande quantité de terres disponibles [5 millions d'hectares] et un environnement attractif pour les investissements. »

<sup>20</sup> La construction d'infrastructures (routes et autres travaux publics) peut également entraîner une conversion des forêts. Ces problématiques ne seront pas couvertes dans le cadre de cette étude.

## 1 La question de la planification foncière

L'affectation des terres désigne le zonage du territoire pour son utilisation dans un but précis. La détermination de l'affectation des terres permet de comprendre le type d'usage autorisé sur l'espace national (par exemple forestier, agricole ou minier) et la possibilité de modifier cette affectation.

Nous étudierons, dans cette section, l'importance de la planification spatiale des terres dans le cadre de la conversion des forêts et la situation du Gabon à cet égard.

### 1.1 De l'utilité d'un plan national d'affectation des terres (PNAT)

Tout processus national d'affectation des terres répond, en principe, à une planification stratégique nationale développée en amont par le gouvernement afin de déterminer l'affectation à des usages spécifiques des espaces sur le territoire national.

Un plan national d'affectation des terres (PNAT), lorsqu'il est développé de manière participative et vise la durabilité, est l'outil de planification spatiale par excellence pour déterminer les modes d'utilisation des terres les mieux appropriés. La planification touche à tous les types d'utilisation des terres, notamment l'utilisation des terres rurales, en réservant par exemple des espaces pour la foresterie ou l'agriculture.

La planification permet aussi de définir la marche à suivre en cas de conflit entre les utilisations rurales des terres et l'expansion urbaine ou industrielle, en indiquant quels sont les secteurs prioritaires. L'une des composantes clé de la planification territoriale est ainsi le zonage qui désigne l'utilisation permise ou, au contraire, interdite de certaines terres<sup>21</sup>.

Il n'existe actuellement pas de PNAT au Gabon, il n'existe donc pas d'instrument global déterminant l'usage autorisé de certaines terres mais il semblerait que cela puisse changer.

Au titre du Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE), publié en juillet 2012, la publication d'un PNAT est désignée comme une « *priorité nationale* »<sup>22</sup>. Un projet de PNAT serait actuellement en cours d'élaboration, identifiant les dix secteurs suivants : pétrole, mines, exploitation forestière, agriculture, infrastructure des transports, pêche, eau et énergie, habitat humain, conservation et défense.

Le projet de PNAT serait fondé sur une planification multisectorielle et ferait l'objet d'une collaboration des ministères en charge des secteurs concernés. Cette approche devrait maximiser la planification et l'usage des terres et réduire les conflits potentiels en l'absence d'un tel outil<sup>23</sup>.

Depuis mi-2013, le Conseil National Climat<sup>24</sup> travaille, avec l'appui du gouvernement des Etats-Unis, à l'élaboration de la méthodologie et la réalisation du PNAT au Gabon. Une Commission

<sup>21</sup> Pour plus d'informations sur la planification spatiale, voir J.G Sidle, *Expérience du zonage forestier en Afrique centrale*, 2010.

<sup>22</sup> Plan Stratégique Gabon Emergent, Action 9.

<sup>23</sup> Pour plus d'information sur la méthodologie mise en œuvre dans le cadre du projet de PNAT voir, <http://conseilclimat.ga/fr-fr/Actions/Le-Plan-National-dAffectation-du-Territoire>.

<sup>24</sup> « A suite de sa participation active à la Conférence des Parties sur le Changement Climatique, à Copenhague, en décembre 2009, le Président de la République a créé le Conseil National Climat. Le Conseil National Climat est chargé d'élaborer le Plan National Climat, volet climat du Plan Stratégique Gabon Emergent, afin d'identifier pour chaque secteur les actions à mener pour adapter les modes de vie de consommation et de production aux objectifs de réduction fixés par la communauté internationale ». Source : <http://conseilclimat.ga/fr-fr/Conseil-Climat/Pr%C3%A9sentation>.

Interministérielle du PNAT travaille actuellement à la production d'un document synthétisant l'état des connaissances géographiques et juridiques sur les affectations des terres et des eaux existantes au Gabon. La mise en place d'une Commission Nationale d'Affectation des Terres est attendue pour résoudre les principaux problèmes ou incohérences de l'affectation des terres identifiées par la Commission.

Enfin, un processus de consultation et validation devrait être mis en place au niveau provincial et national. Néanmoins, ni les modalités, ni les parties impliquées dans cette consultation ne sont publiques. Il n'est, en particulier, pas possible de savoir si la société civile et les communautés locales, détentrices de droits coutumiers sur la forêt, seront associées à cette consultation. Il s'agit, selon nous, d'un élément crucial pour l'élaboration du PNAT. En effet l'absence actuelle d'outil de planification de l'affectation des terres ne permet pas de cartographier les différents droits coutumiers des communautés locales, ce qui peut engendrer des conséquences négatives comme la disparition de droits fonciers coutumiers ou l'émergence de conflits.

Actuellement, le défaut de référence à un outil de planification dans la délivrance de permis d'exploitation concourt au **chevauchement des permis**, en particulier, dans le cadre de l'exploitation forestière et minière<sup>25</sup>. En outre, cela constitue un risque d'atteinte aux droits fonciers et d'usage des communautés locales dans le cadre de projets de conversion des terres forestières.

Dans l'attente d'un PNAT, les plans d'occupation des sols (POS) pourraient être un outil de planification utilisés pour prévoir l'affectation des terres forestières.

## 1.2 Les Plans d'Occupation des Sols (POS)

Les POS sont au Gabon l'un des instruments de la planification urbaine. La planification urbaine vise à assurer la cohérence spatiale, temporelle et intersectorielle de l'aménagement du territoire. La mise en œuvre de POS pourrait être particulièrement intéressante en l'absence de PNAT.

Les POS sont encadrés par l'ordonnance n°6-2012 du 13 février 2012 fixant les règles générales relatives à l'urbanisme en République gabonaise, ratifiée par la Loi n°7-2012 du 13 août 2012.

Les POS sont établis en raison du développement économique et social<sup>26</sup>.

L'article 16 de l'ordonnance n°6-2012 du 13 février 2012 prévoit que les POS *peuvent*, en particulier, identifier les bois, forêts et parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils soient ou non soumis au régime forestier<sup>27</sup>.

L'ordonnance indique que les POS sont adoptés par délibération des collectivités locales ; approuvés par décret en conseil des ministres ; et mis à la disposition du public<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Voir l'Atlas forestier réalisé en partenariat par WRI et le MEFDD, Atlas forestier interactif du Gabon, version 3.0. Disponible sur : <http://www.wri.org/our-work/project/congo-basin-forests/congo#project-tabs>.

L'article 141, alinéa 2 du Code forestier dispose qu'en cas de chevauchement de deux permis, « l'exploitation de la partie litigieuse revient au premier titulaire en date ».

<sup>26</sup> Article 8, ordonnance n°6/2012 du 13 février 2012, ratifiée par la Loi n°7-2012 du 13 août 2012.

<sup>27</sup> Article 16, Ordonnance n°16/2012 du 13 février 2012.

Bien que pouvant pallier en partie à l'absence de PNAT, à ce jour, nous n'avons pas connaissance de mise en œuvre de POS au Gabon.

\*\*\*

En l'absence d'un outil de planification territoriale, il faut étudier la constitution du Domaine Forestier National pour déterminer si les terres forestières gabonaises peuvent être affectées à un autre usage.

## 2 Les terres forestières sont elles susceptibles d'être affectées à un usage autre que forestier ?

Tout d'abord il est utile de relever qu'il n'existe pas de forêt privée au Gabon. L'ensemble des forêts fait partie du Domaine Forestier National (DFN) qui appartient à l'Etat<sup>29</sup>.

Le DFN est divisé entre le domaine forestier permanent (DFP) et le domaine forestier rural (DFR)<sup>30</sup>. Le DFP comprend l'ensemble des forêts domaniales classées et des forêts domaniales productives enregistrées<sup>31</sup>. Le DFR est constitué des terres et forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises - *selon des modalités déterminées par voie réglementaire*<sup>32</sup>.

Malgré ces différentes catégories, il est difficile de déterminer, en pratique, le domaine d'appartenance de l'ensemble des forêts. Par exemple, aucun décret n'a encore été pris pour fixer les critères d'identification du DFR. Par conséquent, il n'y a pas de délimitation stricte entre le DFP et le DFR. Le DFP émerge au gré de classements ou de l'attribution de permis au détriment du DFR.

Par ailleurs, le Code forestier ne distingue pas les forêts appartenant au domaine public de l'Etat de celles appartenant au domaine privé de l'Etat, or cette distinction est essentielle au regard de la possibilité de convertir les terres forestières pour un autre usage.

En effet, les forêts appartenant au domaine public de l'Etat sont, a priori, inaliénables et imprescriptibles et affectées à un service public ou à l'usage du public<sup>33</sup> tandis que celles qui relèvent du domaine privé peuvent être a priori cédées à des personnes de droit privé. Les forêts domaniales classées, en particulier, les pacs nationaux - qui en constitue la plus grande partie - relèvent du domaine public de l'Etat<sup>34</sup>.

Dans le silence de la loi et en raison de leur affectation, les forêts domaniales productives enregistrées ainsi que les forêts du DFR, semblent relever plutôt du domaine privé de l'Etat.

Notre étude s'attachera à déterminer si le DFP, d'une part, et le DFR, d'autre part, sont susceptibles d'être affectés à un autre usage que l'usage forestier.

---

<sup>28</sup> Article 14, Ordonnance n°16/2012 du 13 février 2012.

<sup>29</sup> Article 13, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>30</sup> Article 4, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>31</sup> Article 6, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>32</sup> Article 12, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>33</sup> Article 2, Loi N°14-63 du 08/05/1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation

<sup>34</sup> Article 4, Loi n°003-2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux.

## 2.1 Le Domaine Forestier Permanent peut-il être affecté à un autre usage ?

Les deux catégories du domaine forestier permanent sont : les forêts domaniales classées et les forêts domaniales productives enregistrées.

Les **forêts domaniales classées**, comprennent<sup>35</sup> :

- les forêts de protection;
- les forêts récréatives;
- les jardins botaniques et zoologiques;
- les arboretums;
- les aires protégées<sup>36</sup>;
- les réserves naturelles intégrales;
- les jardins zoologiques;
- les sanctuaires d'espèces animales et végétales;
- les réserves de faune;
- les **parcs nationaux**;
- les domaines de chasse;
- les réserves de la biosphère; et
- les sites du patrimoine mondial;
- les forêts à usage didactique et scientifique;
- les périmètres de reboisement; et
- les forêts productives particulièrement sensibles ou limitrophes du domaine forestier rural.

Les **forêts domaniales productives enregistrées**, comprennent<sup>37</sup> :

- les forêts attribuées, c'est-à-dire des forêts faisant l'objet d'un permis forestier; et
- les réserves forestières de production, c'est-à-dire des forêts jamais attribuées mais susceptibles de faire l'objet d'un permis forestier<sup>38</sup>.

L'article 6 du Code forestier dispose qu'un texte réglementaire établit les conditions de constitution des forêts domaniales classées et des forêts domaniales productives enregistrées. Un tel texte existe pour les forêts domaniales classées mais n'a pas été pris pour les forêts domaniales productives enregistrées.

S'agissant de la possibilité de convertir le DFP, aucune disposition du Code forestier ne prévoit expressément l'impossibilité pour le DFP d'être affecté à un autre usage que forestier<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Article 8, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>36</sup> Article 70, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>37</sup> Article 11, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>38</sup> Les Forêts du Bassin du Congo – Etat des Forêts 2008. Eds : de Wasseige C., Devers D., de Marcken P., Eba'a Atyi R., Nasi R. et Mayaux Ph., 426 pages, ISBN 978-92-79-132 11-7, doi: 10.2788 /32456, Office des publications de l'Union européenne, 2009. p. 63.

Il faut donc étudier en détail les dispositions relatives, d'une part, aux forêts domaniales classées et, d'autre part, aux forêts domaniales productives enregistrées pour déterminer si une affectation autre que forestière est permise dans le DFP.

### 2.1.1 Les forêts domaniales classées peuvent elles être affectées à un autre usage ?

Parmi les forêts domaniales classées<sup>40</sup>, seules les 'aires protégées' dont les parcs nationaux, font l'objet d'une réglementation spécifique.

Bien que la législation gabonaise ne précise pas expressément que les forêts domaniales classées ne peuvent être affectées à un autre usage, un faisceau d'indices nous permet d'aboutir à cette conclusion.

Tout d'abord, l'article 7 du Code forestier vient préciser que les forêts domaniales classées sont celles qui présentent un intérêt de préservation. Cette seule disposition semble indiquer que ces forêts ne doivent pas pouvoir faire l'objet d'un changement d'affectation des terres. L'article 149 du Code forestier précise également qu'« à l'intérieur des forêts classées, **l'attribution des permis d'exploitation forestière est interdite** ». Cet élément semble confirmer l'impossibilité d'un changement d'affectation qui nécessiterait l'abattage du couvert forestier.

Il est à noter que treize parcs nationaux ont été créés au Gabon<sup>41</sup>. Concernant la possibilité pour ces parcs nationaux d'être affectés à un autre usage, les articles 7 des décrets de création des parcs nationaux précisent que « *toutes autres activités [non touristiques] sont normalement interdites dans les limites du parc national à l'exception de celles résultants des droits d'usage coutumiers* ». Une seule exception est présente dans le décret portant création du parc de la Lopé qui prévoit que « *toute les activités économiques sont interdites à l'exception de celles entreprises dans le cadre d'un projet agréé par le ministre ayant les aires protégées dans ses attributions et définies dans un plan d'aménagement* ». <sup>42</sup> Dans un cadre réglementaire aussi strict, il apparaît difficile d'envisager un changement d'affectation, sauf en cas de déclassement.

S'agissant du classement et du déclassement des parcs nationaux, la loi de 2007<sup>43</sup> prévoit que « *les parcs nationaux sont créés, classés ou déclassés [...] par une loi* »<sup>44</sup> que « *tout déclassement d'un parc national doit être justifié par des impératifs d'intérêt national* ».<sup>45</sup>

Au regard de ces éléments, il nous apparaît que les parcs nationaux ne pourraient changer d'affectation que par une loi et en présence d'un intérêt national. « L'intérêt national » n'est pas défini ce qui pourrait donner lieu à des décisions arbitraires concernant d'éventuels déclassements des parcs nationaux. Il est néanmoins précisé que le déclassement donnera lieu à une compensation territoriale préalable sur une étendue similaire et présentant le même écosystème et le même niveau de diversité biologique<sup>46</sup>. Elle doit être réalisée dans le cadre

<sup>39</sup> L'article 6 de la Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier dispose que les forêts du domaine forestier permanent « sont affectées à la production, à la protection et constituent l'habitat de la faune sauvage ». Cette disposition semblerait interdire la conversion de forêts du domaine forestier permanent dans la mesure où le changement d'usage de la forêt porterait atteinte à la faune sauvage.

<sup>40</sup> Article 8, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>41</sup> décrets n° 607MEFEPEPN-PR à n°619-MEFEPEPN-PR du 22 août 2002

<sup>42</sup> Article 7, Décrets n° 607-619-MEFEPEPN-PR du 22/08/2002 portant création d'une aire protégée comprenant le parc national de la Lopé et de ses zones aménagées à des fins d'utilisation multiple.

<sup>43</sup> Loi n°003-2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux.

<sup>44</sup> Avant la loi de 2007, les parcs nationaux étaient créés par décret pris en conseil des ministres (Article 81 b) du Code forestier et décret n°1032-PE-MEFEPEPN du 1er décembre 2004 fixant les modalités de classement et de déclassement des forêts et des aires protégées).

<sup>45</sup> Article 4 et 8 Loi n°003-2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux.

<sup>46</sup> Article 8, Loi n°003-2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux.

d'une procédure consultative, en tenant compte des droits coutumiers des communautés locales<sup>47</sup>.

En conséquence, il nous semble que seule une procédure de déclassement pourrait éventuellement permettre un changement d'affectation de forêts domaniales classées. A noter que seule la loi n°003-2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux précise les modalités et conditions de déclassement. Pour les autres forêts et aires protégées, le décret n°1032-PE-MEFEPEPN du 1er décembre 2004 fixant les modalités de classement et de déclassement des forêts et des aires protégées ne fournit aucune précision à cet égard.

Mis à part les décrets pris sur la base du Code forestier pour créer les parcs nationaux, il semble qu'aucune autre catégorie de forêt domaniale classée n'ait fait l'objet d'un classement. En conséquence, il semble difficile de connaître avec précision l'ensemble des forêts domaniales classées, ce qui pourrait aboutir à leur conversion sans obtenir préalablement leur déclassement.

### 2.1.2 Les forêts domaniales productives enregistrées peuvent-elles être affectées à un autre usage ?

L'article 10 du Code forestier indique que « *constituent des forêts domaniales productives enregistrées, les forêts naturelles productives du domaine forestier permanent de l'État autres que [les forêts domaniales classées]* »<sup>48</sup>.

Est défini comme forêt par le Code forestier, « *l'ensemble des périmètres comportant une couverture végétale capable de fournir du bois ou des produits végétaux autres qu'agricoles* », Ainsi, une exploitation autre que forestière, et notamment minière ou une exploitation agricole de monoculture (palmiers à huile, hévéa, etc.) a fortiori, ne remplirait pas les conditions de cette définition.

Rappelons que les **forêts domaniales productives enregistrées**, comprennent<sup>49</sup> : les forêts attribuées et les réserves forestières de production.

En l'absence de procédure de classement ou d'enregistrement des forêts domaniales productives enregistrées, seule l'attribution d'un permis forestier (soit un Permis Forestier Associé-PFA soit une Concession Forestière sous Aménagement Durable-CFAD) par l'Etat (cf. *infra*) permet de déterminer le périmètre des forêts domaniales productives enregistrées et plus spécifiquement les forêts attribuées.

Lesdites forêts sont destinées à la production et la transformation du bois et en conséquence ne peuvent, selon nous, faire l'objet d'un autre usage. A cet égard, il faut souligner qu'aucune procédure n'est prévue dans la législation forestière pour annuler les permis forestiers afin que les terres forestières soient utilisées à un autre usage.

Dans les cas où des permis ont été attribués, l'identification des forêts domaniales productives enregistrées est évidente. En revanche, en l'absence de modalités et de critères de constitution, les réserves forestières de production ne sont cependant pas identifiables.

<sup>47</sup> Article 4, Loi n°003-2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux.

<sup>48</sup> Article 10, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>49</sup> Article 11, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

Cette situation produit, d'une part, une confusion pour la délimitation du DFP et du DFR. Dès lors qu'elles ne peuvent pas être identifiées, les réserves forestières de production pourraient être attribuées alternativement au DFR ou aux forêts domaniales productives enregistrées. D'autre part, bien qu'en raison de leur objet les réserves forestières de production ne semblent pouvoir être converties à un autre usage, il existe un risque qu'en l'absence de disposition expresse l'interdisant, ces forêts soient affectées à un autre usage.

## 2.2 Le domaine forestier rural peut-il être affecté à un autre usage ?

**Le Code forestier** prévoit que « *le domaine forestier rural est constitué des terres et forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises selon les modalités déterminées par voie réglementaire* ». <sup>50</sup>

Cette disposition renvoie à un texte réglementaire qui n'a jamais été pris. La constitution du DFR peut donc être déterminée uniquement a contrario, comme ce qui ne fait pas partie du DFP. Le DFR peut également être déterminé sur la base des Permis de Gré-a-Gré (PGG) et des Forêts Communautaires attribués.

Les PGG sont des titres d'exploitation forestière délivrés à des fins de transformation locale aux seuls nationaux dans le DFR. <sup>51</sup>

Les Forêts Communautaires sont, elles, 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* ». <sup>52</sup>

L'objet tant des forêts sur lesquelles ont été attribuées des PGG que des forêts communautaires semble rendre impossible leur conversion.

Le reste du DFR (non PGG et non forêt communautaire) ne nous apparaît pas non plus susceptible de faire l'objet d'un changement d'affectation, notamment parce que cela porterait préjudice au fait que les terres et forêts soient réservées à la jouissance des communautés villageoises.

\*\*\*

En conclusion, la législation forestière ne prévoit pas expressément la possibilité d'opérer un changement d'affectation des terres dans le domaine forestier national, à l'exception éventuellement des forêts classées qui peuvent toujours faire l'objet d'un déclassement, mais dans des conditions très précises et strictes.

Cependant, les catégories du DFN comportent des vides qui rendent, en pratique, l'identification de certaines forêts difficile. Cela contribue à créer une incertitude autour du changement d'affectation de ces forêts.

L'expansion de l'agro-industrie et de l'exploitation minière pourrait engendrer une importante conversion de terres forestières. Il conviendrait selon nous (i) de déterminer avec plus de

<sup>50</sup> Article 12, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>51</sup> Article 95, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>52</sup> Article 156, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

précision dans quelle catégorie rentrent les différentes terres forestières et (ii) de déterminer très strictement la possibilité d'utiliser certaines terres forestières pour un autre usage, par l'adoption de normes visant avant tout à protéger le couvert forestier gabonais et les droits des communautés locales sur ces terres et sur ces ressources naturelles.

La conversion des terres forestières n'est pas encadrée par la législation forestière. Cette dernière a néanmoins prévu que des titres d'exploitation puissent permettre le déboisement de terres forestières.

### 3 Quel titre d'exploitation permettrait le déboisement d'une forêt en vue de sa conversion à un autre usage ?

Tout projet de conversion des terres forestières nécessite le déboisement total préalable de la forêt. Ce déboisement, pour être légal, doit être réalisé en respect du cadre mis en place par la législation forestière. Cependant, au Gabon le cadre juridique ne prévoit pas le défrichement total et permanent d'une forêt. Contrairement à d'autres pays, **il n'existe pas spécifiquement de permis de déboisement total dans le Code forestier gabonais.**

L'article 20 du Code forestier prévoit que toute forêt domaniale concédée ou non doit faire l'objet d'un plan d'aménagement intégrant les objectifs relatifs à la gestion durable tels qu'identifiés à l'article 3 du même Code.

Parmi ces principes, on trouve :

- la protection des écosystèmes et la conservation de la biodiversité;
- la valorisation des ressources et des écosystèmes;
- la durabilité et la productivité de la production;
- l'inventaire continu des ressources; et
- l'aménagement des ressources naturelles.

Sur la base de ces éléments, tout défrichement semble pouvoir être qualifié d'illégal car, par définition, incompatible avec les principes énumérés ci-dessus.

La seule mention de la possibilité de défricher 'le domaine forestier non permanent' apparaît dans le décret n°000539-PR-MEFEPEPN du 15 juillet 2005 réglementant les études d'impact sur l'environnement.<sup>53</sup> L'article 3 dudit décret prévoit qu'une étude d'impact sur l'environnement est nécessaire au défrichement des forêts non permanentes d'une superficie égale ou supérieure à 25 hectares. Pour autant, comme rappelé ci-dessus, le défrichement permanent ne fait l'objet d'aucun titre d'exploitation dans la législation forestière. En outre, le 'domaine forestier non permanent' ne correspond à aucune catégorie de forêt dans la législation actuelle.

Pour déterminer si les actuels titres d'exploitation du bois pourraient être utilisés pour le défrichement des forêts en vue de leur conversion pour un autre usage, les différents permis attribués dans le DFP et e DFR sont étudiés ci-dessous.

---

<sup>53</sup> Le terme de domaine forestier non permanent n'est pas défini par la législation forestière, il est, en l'espèce, probablement fait référence au DFR.

### 3.1 DFP : Les Permis Forestiers Associés (PFA) et les Concessions Forestières sous Aménagement Durables (CFAD)

Rappelons que dans les aires protégées, créées à l'intérieur des forêts domaniales classées, il ne peut être attribué de permis d'exploitation forestière.<sup>54</sup>

Au sein du DFP, l'exploitation forestière se déroule dans les forêts domaniales productives enregistrées. Il existe deux types de permis forestiers délivrés dans le DFP au Gabon<sup>55</sup>:

- le Permis Forestier Associé (PFA), réservé aux personnes de nationalité gabonaise,
- la Concession Forestière sous Aménagement Durable (CFAD) attribuée à toute personne physique ou morale.

Le Code forestier rappelle que les PFA et les CFAD sont délivrés pour « *l'exploitation des forêts naturelles du DFP hormis les forêts domaniales classées* »<sup>56</sup>.

Selon le Code forestier, tant les PFA que les CFAD doivent faire l'objet d'un Plan d'Aménagement (PA). Le contenu du PA est précisé aux articles 21 et 22 du Code forestier ; les éléments qui doivent y figurer sont détaillés à l'article 32 du Décret n°689-PR-MEFEPEPN du 24 août 2004 distinguant entre l'Unité Forestière d'Aménagement (UFA) et la série de production :

- Au niveau de l'unité forestière d'aménagement (UFA), les éléments qui doivent figurer dans le PA sont:
  - la superficie et la définition des séries d'aménagement ;
  - le programme d'intervention dans les différentes séries ;
  - les mesures sociales ;
  - les mesures générales en faveur de la protection et de la conservation de l'environnement ;
- Au niveau de la série de production, les éléments qui doivent figurer dans le PA sont:
  - la composition du groupe des essences-objectifs ;
  - la rotation retenue pour l'aménagement ;
  - le diamètre minimum d'exploitabilité retenu sur l'unité forestière d'aménagement pour chacune des essences-objectifs, en abrégé : DME/UFA ;
  - le taux de reconstitution des effectifs de chacune des essences du groupe des essences-objectifs entre la première et la seconde rotation ;
  - la possibilité annuelle de coupe ;
  - la délimitation, la superficie et les possibilités des unités forestières de gestion ;
  - l'ordre de passage dans les unités forestières de gestion ;
  - les caractéristiques et la localisation des routes et des infrastructures principales<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Article 70, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>55</sup> Article 94, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>56</sup> Articles 96 et 97, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>57</sup> Article 32, Décret n°689-PR-MEFEPEPN du 24 août 2004 définissant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées.

L'ensemble de ces éléments démontre que les plans d'aménagement sont uniquement adaptés à une coupe sélective et pas à une activité de défrichement. En outre, l'inobservation de ces règles d'aménagement, notamment par une exploitation intensive entraînant la dégradation de l'environnement et compromettant la régénération naturelle de la forêt, astreint le titulaire du permis à réaliser des **travaux de reboisement et de réhabilitation**<sup>58</sup>.

L'exploitation forestière, qui est subordonnée à l'attribution des PFA et CFAD, telle que prévue dans le code forestier ne saurait donc autoriser le défrichement de l'ensemble des essences.

Par ailleurs, les seules essences exploitables dans le cadre d'un permis forestier sont celles figurant dans l'arrêté n°119-PR-MEFEPEPN du 1er mars 2004 fixant la composition des groupes d'essences exploitables. Concernant, en particulier, les essences d'Okoumé et d'Ozigo, le ministre chargé des Eaux et Forêts doit fixer le plafond annuel de production totale par arrêté<sup>59</sup>, et ce en tenant compte des fluctuations du marché<sup>60</sup>. Le défrichement total d'une forêt, sans distinction des essences, semble donc illégal.

L'objectif de l'exploitation forestière ainsi que les normes d'exploitation semblent donc exclure tout défrichement dans les forêts domaniales productives enregistrées, quel qu'en soit le but. Un défrichement total de la forêt n'est aucunement compatible avec les éléments constitutifs du PA et apparaît entraîner, par nature, des difficultés de régénération naturelle de la forêt. La CFAD et le PFA ne semblent donc pas pouvoir être utilisés comme titres d'exploitation visant le défrichement total d'une forêt.

Enfin signalons que parmi les infractions forestières, le Code forestier prévoit que l'exploitation forestière intensive dommageable à l'environnement constitue une infraction punie d'une peine d'emprisonnement de trois à six mois et d'une amende de 500 000 à 10 millions de francs CFA<sup>61</sup>.

### 3.2 DFR : le permis de gré-à-gré (PGG)

Le PGG est un titre d'exploitation forestière délivré dans le DFR. Le PGG est délivré aux seules personnes physiques de nationalité gabonaise, résidant au Gabon de manière permanente. Il est attribué pour un maximum de cinquante pieds d'arbres. Un seul PGG par personne est attribué au cours d'une année civile. Le PGG est valable douze mois, sans possibilité de rachat ni de prolongation<sup>62</sup>. Ce permis fait l'objet d'un martelage par l'administration des Eaux et Forêts des arbres préalablement identifiés par le demandeur.

L'arrêté n°136-MEF du 10 octobre 2011 fixant les modalités d'attribution et de gestion du PGG édicte certaines normes d'exploitation qui démontrent que le PGG ne saurait permettre le défrichement d'une parcelle de forêt : exclusion de l'Afo, l'Andock, le Moabi, le Douka et l'Ozigo (interdits à l'exploitation) de la liste des pieds d'arbres qui peuvent être sollicités dans le cadre d'un PGG ; diamètre minimum d'exploitabilité pour chaque essence.<sup>63</sup>

En conséquence, il apparaît que le seul titre de coupe de bois dans le DFR ne soit pas compatible avec une activité de défrichement.

<sup>58</sup> Article 66, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>59</sup> A notre connaissance, aucun arrêté n'a été pris.

<sup>60</sup> Article 239, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>61</sup> Article 276, Loi 16/2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>62</sup> Article 4, Arrêté n°136-MEF du 10 octobre 2011 fixant les modalités d'attribution et de gestion du Permis de gré-à-gré.

<sup>63</sup> Articles 8 et 9, Arrêté n°136-MEF du 10 octobre 2011 fixant les modalités d'attribution et de gestion du Permis de gré-à-gré.

### 3.3 DFR: les forêts communautaires

Les Forêts Communautaires sont encadrées par les articles 156 et suivants du Code forestier, le décret n°001028-PR-MEFEPEPN du 1er décembre 2004 fixant les conditions de création des forêts communautaires ainsi que par l'arrêté n°018-MEF-SG-DGF-DFC du 31 janvier 2013 fixant les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires au Gabon.

Les forêts communautaires doivent être gérées selon un 'plan simple de gestion' garantissant une gestion durable des ressources naturelles<sup>64</sup>. Cela semble interdire toute activité de défrichement des terres forestières à l'intérieur ces forêts.

\*\*\*

Il semble que le régime juridique gabonais ne prévoit aucun titre d'exploitation forestière autorisant le défrichement. En l'absence d'autorisation spécifique de défrichement, le régime juridique actuel ne semble pas permettre le déboisement de forêts pour des projets de conversion des terres forestières.

En pratique, cependant, des projets agro-industriels et miniers entraînant la conversion des terres forestières, et donc leur déboisement, sont autorisés par l'administration. Certaines recherches et discussions menées auprès des personnes travaillant dans le secteur forestier nous ont permis d'identifier ce qui semble être l'actuelle procédure pour procéder à la conversion des forêts. Le tableau 1 ci-dessous énumère les potentielles étapes existant en pratique pour permettre la conversion de terres forestières.

Tableau 1 : La procédure de conversion des terres forestières en pratique

En pratique, la procédure suivante donnerait lieu à une autorisation de conversion/déboisement des terres forestières. Cette procédure ne nous apparaît pas être conforme aux normes applicables du code forestier. Elle consiste, sans connaissance d'une chronologie particulière, en:

- la délivrance des permis nécessaires à l'exercice de l'activité concernée ;
- la délivrance d'une convention provisoire d'aménagement-exploitation-transformation (CPAET) - titre délivré à titre provisoire par l'administration pour réaliser les opérations relatives à l'élaboration des plans d'aménagement et d'industrialisation dans le cadre de la procédure d'attribution d'une concession forestière sous aménagement durable (CFAD)<sup>65</sup> ;
- la délivrance d'un bail emphytéotique sur la même portion de territoire que celle concernée par la CPAET;
- la délivrance d'un '**rectificatif**' de la **convention provisoire CPAET** sur la base des limites de la zone, des copies des arrêtés et du paiement des taxes afin d'autoriser la conversion des terres forestières, et, par conséquent, le défrichement de la zone. L'arrêté rectificatif autoriserait la conversion forestière.

<sup>64</sup> Article 2, Arrêté n° 018-MEF-SG-DGF-DFC du 31/01/2013, fixant les Procédures d'Attribution et de Gestion des forêts communautaires.

<sup>65</sup> Articles 108 et 109, Loi 16/2001 portant code forestier en République Gabonaise.

### 3.4 La commercialisation du bois issu de la conversion des forêts

La question de la conversion des forêts pose également la question du régime applicable à la transformation et la commercialisation du bois issu de la conversion forestière. En effet, même si aucun permis forestier ne semble autoriser le défrichement pour des projets de conversion forestière, ces projets sont, en pratique, mis en œuvre. La légalité et la traçabilité du bois issu des projets de conversion pourraient donc être mises en cause.

La législation forestière ne prévoit pas de cadre juridique spécifique pour le bois issu de la conversion. Il nous semble que dans le cadre de la législation actuelle, le bois défriché illégalement ne saurait être commercialisé. En effet, aux termes de l'article 235 du Code forestier, si « *la commercialisation des produits forestiers est libre sur toute l'étendue du territoire national, elle est, toutefois, assujettie aux obligations suivantes:*

- *autorisation préalable d'exploiter,*
- *agrégé préalable des sols conformément à la réglementation en vigueur,*
- *vérification du marteau des exploitants,*
- *communication des statistiques aux administrations concernées,*
- *paiement des taxes, redevances et autres prélèvements »<sup>66</sup>*

Il nous semble qu'en l'absence d'un régime juridique encadrant le bois issus de la conversion des terres forestières, ledit bois ne remplit pas ces conditions.

Le bois issu de la conversion des terres forestières ne semble donc pas rentrer dans le cadre strict de la commercialisation du bois réservé aux opérateurs économiques du secteur forestier<sup>67</sup>.

Nous pouvons néanmoins nous interroger sur la possibilité que ce bois soit vendu aux enchères. En effet, il existe au Gabon des ventes aux enchères, par le biais desquelles du bois saisi ou abandonné peut être vendu.

La saisie du bois a lieu en cas d'infraction à la législation forestière.<sup>68</sup>

Pour le bois abandonné, l'article 286 du Code forestier établit que « *les grumes abandonnées le long des cours d'eau, plages, routes, parcs et gares sont la propriété de l'Etat* ». Il semble qu'excepté le décret n°0273-PR-MEF du 2 février 2011, fixant le statut des bois abandonnés, les autres textes réglementaires supposés régir le bois abandonné n'ont pas été pris. Le décret n°0273-PR-MEF du 2 février 2011 concerne le bois issu des activités d'exploitation forestière, excluant donc, en principe, le cas du bois de conversion.

Le régime juridique encadrant le bois saisi et le bois abandonné apparaît trop incomplet pour comprendre comment se déroule la vente aux enchères associée à ce type de bois et pour déterminer si le bois de conversion pourrait faire l'objet d'une vente aux enchères et, le cas échéant dans quelles conditions.

<sup>66</sup> Article 235, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>67</sup> Article 233, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>68</sup> Articles 267, 281 et 282, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

S'agissant de la procédure de vente aux enchères une note d'instruction du Ministère des Eaux et Forêts (n.0503/MFEPRN/CAB/CJ) en propose un 'rappel'. Il convient de noter que cette note ne règle pas les aspects liés à la vente et notamment la question de répartition du produit des ventes.

Au regard de ces différents éléments, il nous semble que si le bois de conversion devait être commercialisé, il faudrait créer un régime juridique pour en déterminer les règles.

\*\*\*

L'analyse qui suit vise à déterminer si d'autres lois sectorielles permettent la conversion des terres forestières.

## 4 Quels sont les titres fonciers/d'exploitation nécessaire a la mise en œuvre d'un projet agricole ou minier ?

Le Code forestier définit le secteur forestier comme « *l'ensemble des ressources naturelles du domaine forestier, c'est-à-dire l'ensemble des forêts réparties sur le territoire national, et des activités économiques, environnementales, sociales, culturelles et scientifiques y relatives à l'exclusion de celles des secteurs agricole et minier* »<sup>69</sup>. En outre, l'article 148 du Code forestier établit que « *l'obtention d'un permis forestier n'ouvre pas droit à l'exploitation des produits forestiers autres que le bois* ». C'est donc en dehors de la législation forestière que pourraient se trouver des dispositions autorisant les projets de conversion des terres forestières agro-industriels et miniers.

Il faut donc s'attarder sur les lois sectorielles agricoles et minières pour déterminer la procédure d'allocation des titres agricoles et miniers. Nous regarderons de façon préliminaire la cohérence entre les lois foncières, agricoles et minières et le Code forestier quant à la possibilité d'utiliser certaines terres forestières pour conduire des activités agricoles ou minières.

### 4.1 Pour les projets agricoles

Au Gabon, l'objectif d'industrialisation de l'agriculture constitue une priorité afin de diversifier l'économie qui repose fortement sur l'extraction pétrolière.

Le Plan Stratégique Gabon émergent (PSGE) est symbolique de la volonté de promouvoir une agriculture industrielle. Il constate que : « *l'ouest du pays, dans la zone allant de la périphérie de Libreville (Andeme), et passant par Kango, Lambaréné, jusqu'à Tchibanga, d'importantes surfaces de terres avec un climat adéquat (pluviométrie, ensoleillement...) [sont disponibles] pour le développement de plantations industrielles et villageoises de Palmier à huile. La région du Woleu Ntem dispose également du potentiel pour réussir la relance d'une production de Cacao et de Café, tombée aujourd'hui en désuétude (300 tonnes), mais aussi et surtout d'une production compétitive d'Hévéa* »<sup>70</sup>. L'article 43 du PGSE prévoit d'adopter une nouvelle loi d'orientation agricole « *en phase avec les nouvelles ambitions de développement du secteur* ».

<sup>69</sup> Article 4, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

<sup>70</sup> Plan Stratégique Gabon Emergent, p. 92.

Le Gabon ambitionne, en particulier, de devenir **le premier producteur africain d'huile de palme d'ici à 2017**<sup>71</sup>. Le PSGE établit des objectifs de production agricole dans le cadre desquels la production d'huile de palme brute par an doit être multipliée par 31,8 en 2016 par rapport à 2011. Sur la même période, le Gabon envisage de produire 10 000 tonnes supplémentaires de soja par an<sup>72</sup>.

Cette expansion de l'agro-industrie est portée par un cadre juridique favorable. Ainsi, le Code agricole détermine les règles grâce auxquelles « *l'Etat entend favoriser et promouvoir une politique d'aide à l'investissement* »<sup>73</sup>.

#### 4.1.1 L'accès aux terres pour une exploitation agricole

Le secteur agricole est encadré par plusieurs lois et décrets qui ont été adoptés au cours de ces dix dernières années, notamment la loi établissant un Code agricole<sup>74</sup>, la loi définissant une politique de développement agricole durable<sup>75</sup>, et la loi réglementant le contrat départemental d'exploitation<sup>76</sup>.

Il faut souligner que la Loi n° 023-2008 du 10/12/2008, portant politique de développement agricole durable précise qu'« *il est dressé dans chaque département un document de gestion de l'espace agricole soumis à l'approbation de l'autorité administrative et publié. Ce document comporte un volet relatif à la conservation et à la qualité de l'habitat et de l'environnement immédiat et un volet relatif à la gestion de l'espace agricole* ». Elle ajoute que « *lorsque la mise en valeur de projets ou programmes nécessite la réalisation de travaux impliquant plusieurs départements ministériels et mettant en œuvre diverses sources de financement, l'étude, l'exécution et éventuellement l'exploitation ultérieure des ouvrages doivent faire l'objet d'une mission générale définie par arrêté conjoint des ministres responsables.* »<sup>77</sup>

Excepté les principes énoncés ci-dessus quant à la gestion de l'espace agricole, il semble que la législation agricole ne détermine pas quels sont les titres fonciers à obtenir en vue d'occuper des terres pour mettre en œuvre un projet agricole. Il semble donc qu'il faille se référer aux règles relatives à la cession et l'occupation des terres domaniales pour déterminer quels titres fonciers peuvent être attribués pour exercer une activité agricole.

Au sein du Domaine de l'Etat, les terres du domaine public ne nous semblent pas pouvoir être attribuées pour réaliser un projet agro-industriel - à moins d'être déclassée - dans la mesure où il s'agit de biens « *laissés ou mis directement à la disposition du public, ou qui sont affectés à un service public, à condition qu'ils soient, par nature ou aménagements appropriés, essentiellement adaptés au but particulier de ce service* »<sup>78</sup>. C'est donc sur le domaine privé de l'Etat qu'une autorisation foncière pour un projet agro-industriel pourrait être délivrée. Ainsi, les seules terres forestières qui pourraient faire l'objet d'une cession ou d'une location seraient les forêts domaniales productives enregistrées et les forêts du DFR.

<sup>71</sup> <http://www.gabon-services.com/l-actualite/l-actualite/17318/le-gabon-ambitionne-de-devenir-le-premier-producteur-africain-d-huile>, consulté le 20 mai 2015.

<sup>72</sup> Plan Stratégique Gabon Emergent, p. 94.

<sup>73</sup> Article 2, Loi n° 022/2008 du 10 décembre 2008, portant Code agricole en République Gabonaise.

<sup>74</sup> Loi n° 022-2008 du 10/12/2008, portant Code Agricole en République Gabonaise

<sup>75</sup> Loi n° 023-2008 du 10/12/2008, portant politique de développement agricole durable

<sup>76</sup> Décret n° 01497-PR-MAEPDR du 29/12/2011 portant réglementation du Contrat Départemental d'Exploitation

<sup>77</sup> Article 71 et 75, Loi n° 023-2008 du 10/12/2008, portant politique de développement agricole durable

<sup>78</sup> Article 2, Loi N°14-63 du 08/05/1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation.

Le décret n°257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales, s'applique aux terres faisant partie du domaine privé de l'Etat. Il réglemente la cession et la location de ces terres<sup>79</sup>. Ce décret est pris en application de la loi n°14-63 du 8 mai 1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat.

La loi n°14-63 du 8 mai 1963 apporte des précisions quant au régime de cession et location des terres forestières. Il est ainsi indiqué que « *les bois et forêts domaniaux ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi* » et que « *les conditions techniques des baux forestiers domaniaux sont fixées par le Directeur des Eaux et Forêts ou du Ministre de la production Forestière* ».<sup>80</sup>

Les terres domaniales peuvent faire l'objet soit de baux de location ordinaire, d'une durée inférieure ou égale à trois ans, soit de baux emphytéotiques<sup>81</sup> qui en aucun cas ne peuvent excéder cinquante ans<sup>82</sup>. Etant donné la nature des projets agro-industriels, on peut considérer que l'obtention d'un bail emphytéotique sera nécessaire.

Les baux emphytéotiques sont régis par l'ordonnance n°50-70 PR/MFB/DE du 30 septembre 1970 portant réglementation des baux emphytéotiques consentis par l'Etat sur les terrains faisant partie de son domaine privé<sup>83</sup>.

La législation foncière autorise donc la cession et la location des terres appartenant au domaine privé de l'Etat mais très peu d'informations sont données quant à la possibilité d'accorder ces titres fonciers sur des terres forestières et sur les modalités et conditions encadrant cette attribution. Ainsi, il semblerait que les forêts domaniales productives enregistrées et les forêts relevant du DFR pourraient éventuellement faire l'objet de baux emphytéotiques. S'ils sont considérés comme étant des baux forestiers, les conditions techniques fixées par le Directeur des Eaux et Forêts ou le Ministère en charge des forêts devraient alors s'appliquer.

En tout état de cause, il existe selon nous un flou juridique autour des titres fonciers qui pourraient être accordés sur des terres forestières en vue de développer un projet agricole.

#### 4.1.2 L'exercice d'une activité agricole

Au Gabon, la mise en œuvre d'activités agricoles nécessite d'avoir préalablement obtenu le statut d'exploitant agricole tel que défini dans le décret n°01495/PR/MAEPDR du 29 décembre 2011 fixant le statut juridique de l'Exploitant Agricole et de l'Exploitation Agricole en République Gabonaise.

L'exploitation agricole doit revêtir la forme d'une exploitation agricole familiale (EAF), d'une entreprise agricole individuelle (EAI) ou d'une entreprise agricole à responsabilité limitée (EARL)<sup>84</sup>. Le statut d'exploitant agricole ne constitue, cependant, pas une autorisation d'exploitation.

<sup>79</sup> Articles 1 et 2, Décret 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales.

<sup>80</sup> Articles 80 et 38, Loi n°14-63 du 08/05/1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat.

<sup>81</sup> Article 20, Décret 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales.

<sup>82</sup> Article 2, Ordonnance n° 50-70 PR/MFB/DE du 30/09/1970, portant réglementation des Baux Emphytéotiques consentis par l'Etat sur les terrains faisant partie de son Domaine Privé.

<sup>83</sup> L'article 1er de l'ordonnance n° 50-70 PR/MFB/DE du 30 septembre 1970 dispose que des baux emphytéotiques ne peuvent être consentis que sur des terrains faisant partie du domaine privé de l'Etat. Cela exclut donc les forêts domaniales classées.

<sup>84</sup> L'exploitation agricole familiale (EAF) est une unité de production agricole organisée sur une base familiale. Elle est constituée d'un ou plusieurs membres. L'entreprise Agricole individuelle (EAI) est une unité de production agricole exploitée par une personne physique à titre individuel et ayant recours exclusivement à une main-d'œuvre salariée. L'Entreprise Agricole à Responsabilité Limitée (EARL) est une société civile constituée d'une ou plusieurs personnes.

Pour les exploitants agricoles, ont été créés les contrats départementaux d'exploitation (CDE), qui sont signés entre le représentant de l'État et l'exploitant agricole. Le CDE définit la nature et les modalités des prestations de l'État et les engagements de l'exploitant qui en constituent la contrepartie.<sup>85</sup> Sur la base du cadre législatif, il apparaît difficile, selon nous, d'assimiler le CDE à un 'permis d'exploitation agricole'. En effet l'article 9 de la Loi n° 023-2008 du 10 décembre 2008 portant politique de développement agricole durable, semble imposer à l'exploitant agricole une déclaration d'activité mais sans exiger la signature préalable d'un CDE ou d'un autre permis agricole. Le Décret n° 01497-PR-MAEPDR du 29 décembre 2011 portant réglementation du contrat Départemental d'Exploitation, semble confirmer à son article 2 la non-obligation de conclure un CDE.

Par ailleurs, ces CDE ne couvrent pas les aspects liés à l'accès aux terres en vue de développer un projet agricole.

Enfin, il faut souligner que les activités agricoles susceptibles de porter atteinte à la faune et à la flore sont soumises à l'autorisation préalable du ministère chargé de l'Environnement<sup>86</sup>. Cette autorisation est soumise en particulier aux résultats des études d'impacts sur l'environnement introduites par le décret n°000539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005. Ce décret identifie les activités agricoles comme ayant un impact justifiant la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement<sup>87</sup>, cela inclut les exploitations agricoles supérieures à 100 hectares.

Cependant, il n'est pas clair à quel moment l'autorisation du ministère de l'Environnement et l'étude d'impact devra intervenir.

#### 4.1.3 L'exploitation agricole à travers le programme GRAINE

Actuellement, le principal acteur de l'expansion de l'agro-industrie au Gabon, en particulier des plantations de palmiers à huile, est la société Olam qui planifie d'en planter jusqu'à 100 000 hectares d'ici à 2019<sup>88</sup>. La société Olam est, en outre, associée à l'Etat gabonais dans la *joint-venture* SOTRADER (Société de Transformation Agricole et Développement Rural) qui développe le programme Gabon des Réalisations Agricoles et des Initiatives des Nationaux Engagés (GRAINE).

Ce programme, initié en décembre 2014, propose aux citoyens gabonais « *un cadre d'accompagnement et de suivi pour la mise en œuvre et le développement d'une activité de culture agricole industrielle, au sein de coopératives agricoles* ». Pour cela, la coopérative doit signer un contrat de gestion avec SOTRADER jusqu'au terme du remboursement des frais engagés par cette dernière. Ce programme devrait concourir à la mise en exploitation agricole de plus de 200 000 hectares d'ici à 2020<sup>89</sup>.

En se référant au site internet promotionnel de GRAINE<sup>90</sup>, on apprend que les coopératives signataires se verront attribuer un titre foncier. Au 1er juillet 2015, cent cinq sociétés

<sup>85</sup> Article 11, Loi n° 23/2008 du 10 décembre 2008 portant politique de développement agricole durable.

<sup>86</sup> L'article 77 de la Loi n°7/2014 relative à la protection de l'environnement en République Gabonaise.

<sup>87</sup> Article 3, Décret N°000539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005, réglementant les Etudes d'impact sur l'environnement.

<sup>88</sup> Olam, *Response from Olam to Rainforest Foundation UK statements for report on industrial palm oil in Congo bassin*, 16 novembre 2012.

<sup>89</sup> <http://www.presidentalibongo.com/presse/communiqués/lancement-du-programme-graine-pour-l-entreprenariat-agricole?page=4>, consulté le 3 juin 2015.

<sup>90</sup> GRAINE, site internet : <http://graine-gabon.com/faq/>

coopératives ont été agréées et treize titres fonciers ont été remis dans le cadre du projet GRAINE<sup>91</sup>.

Il est possible, à partir de ces premiers exemples, d'identifier le cadre juridique mis en œuvre, pour les coopératives. Ce cadre semble confirmer les influences existant entre régime foncier et agricole. L'ensemble du projet GRAINE portant aussi de facto sur des terrains forestiers, son analyse pourrait faciliter la compréhension des procédures de changement d'affectation et de conversion de ces terres.

Tableau 2 : Etude du Décret n°196/PR/ du 20 mars 2015

Nous étudierons ici, le cas de la société coopérative agricole METOME en abrégé SCOOPS C.A. METOME située à Minkwala, Département d'Ivindo, Province de l'Ogoué-Ivindo, qui s'est vue céder à titre gratuit, suite à l'adhésion au programme GRAINE, un terrain rural d'une superficie de 85,7 hectares (décret présidentiel n°0196/PR/2015 du 20 mars 2015).

Dans la province de l'Ogoué-Ivindo, « 23 sites ont déjà été identifiés et enregistrés pour être convertis en exploitations agricoles de 120 à 220 hectares et les travaux d'aménagements des terrains sont lancés.<sup>92</sup> »

Il semble donc que les terres visées par ce programme pourront être des terres forestières qui devront au préalable être converties.

S'agissant du terrain cédé à la société coopérative agricole METOME, peu d'informations sont données par le décret présidentiel sur les modalités de la cession. Il s'agit d'une cession **à titre gratuit** autorisée par décret présidentiel. Cette cession soulève plusieurs questions relatives au régime légal encadrant les cessions des terres domaniales.

Tout d'abord, l'article 9 du décret n°257 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales, dispose qu'un « terrain peut être cédé en toute propriété, de gré-à-gré, **à titre gratuit**, aux établissements publics, à des collectivités locales, à des œuvres et associations religieuses, philanthropique ou présentant un caractère d'utilité social; à condition que ceux-ci n'utilisent pas le terrain cédé à des fins lucratives. » Or l'activité agricole mise en œuvre dans le cadre du programme GRAINE est une activité lucrative. A fortiori, une société coopérative ne peut pas être considérée comme un établissement public, une collectivité locale ou une association.

Ensuite, sans autre précision dans le décret présidentiel, il semble s'agir d'une cession de gré à gré. A cet égard, l'article 8 du décret n°257 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales prévoit que « la cession en toute propriété à titre onéreux des terrains est consentie de gré à gré lorsque le terrain sollicité ne fait pas l'objet de demandes concurrentes ».

Cette disposition vient contredire l'article 68 de la loi n°14-63 du 8 mai 1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat et les règles qui en déterminent les modes de gestion et

91 <http://graine-gabon.com>, consulté le 1er juillet 2015.  
92 <http://graine-gabon.com/actualite/graine-premiere-etape-franchie-dans-logooue-ivindo/>

d'aliénation dispose que « *sauf l'effet des lois spéciales qui en disposent autrement, l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'Etat à lieu par adjudication publique [...]* »<sup>93</sup>.

En raison de cette insécurité juridique, il est difficile de déterminer si cette cession peut être légalement faite de gré à gré ou si elle aurait du avoir lieu par adjudication publique.

Par ailleurs, ce décret présidentiel soulève d'autres interrogations. En effet, son article 3 prévoit que si la coopérative suspend l'activité agricole sur une durée continue de douze mois, « **pour quelque cause que ce soit** », le terrain retournera dans le domaine de l'Etat. Le constat de tout arrêt d'activités étant laissé au Ministère ou, en alternative, aux agents de GRAINE, cela comporte un fort déséquilibre entre les deux parties.

Au delà de cet aspect il faut aussi relever l'absence de prise en compte des motifs qui pourraient justifier la suspension de l'activité du fait de l'expression « *pour quelque cause que ce soit* ». Cette formulation exclut toute cause d'exonération de la responsabilité, en particulier les événements de « force majeure » ou le fait d'un tiers, y compris de SOTRADER qui est le fournisseur des outils d'exploitation.

Enfin, cette cession de terrain est conditionnée notamment à la réalisation d'une activité agricole<sup>94</sup>. Cela pourrait occasionner le défrichement de terres forestières, or le décret ne décrit pas dans quel cadre ce défrichement sera réalisé et à qui appartiendra le bois issus de ce changement d'affectation des terres.

## 4.2 Pour les projets miniers

Au Gabon, des exploitations minières chevauchent déjà les terres forestières<sup>95</sup>. Les ambitions du pays pourraient accentuer le risque de déforestation illégale dans le cadre de ce type de projet de conversion des terres forestières. Le Gabon ambitionnerait, par exemple, de devenir le premier producteur africain de manganèse<sup>96</sup>.

En l'absence de dispositions autorisant les projets de conversion des terres forestières dans la législation forestière, il s'agit de vérifier si la législation minière régleme ce cas de figure pour des projets miniers. Il convient pour cette raison d'analyser le cadre juridique spécifique autorisant les projets miniers.

La loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise (ci-après nouveau Code minier) fixe depuis le 30 mai 2015 les règles applicables aux projets miniers. Elle remplace la loi n°05-2000 du 12 octobre 2000 portant Code minier.

L'exploitation de substances minérales doit être préalablement autorisée par l'Etat<sup>97</sup>. Ces substances minérales sont en effet la propriété de l'Etat<sup>98</sup>.

<sup>93</sup> Selon nous, si un texte réglementaire est contraire à une loi, il pourrait faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat concernant sa validité juridique

<sup>94</sup> Article 2, Décret n°0196/PR/2015 du 20 mars 2015

<sup>95</sup> Voir l'Atlas forestier réalisé en partenariat par WRI et le MEFDD, Atlas forestier interactif du Gabon, version 3.0.

Disponible sur : <http://www.wri.org/our-work/project/congo-basin-forests/congo#project-tabs>

<sup>96</sup> Schéma Directeur National d'infrastructure, 2012, p.50. disponible sur : <http://www.angt.ga/angt/portals/1/masterplan/fr.pdf>.

<sup>97</sup> Article 8, Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

<sup>98</sup> Article 6, Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

Les titres miniers prennent alternativement la forme d'autorisations ou de permis miniers. Les articles 57 et 106 de la loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 les prévoient respectivement.

Les 'autorizations' concernent des activités sectorielles ou artisanales. Au contraire, les 'permis' sont destinés à des projets miniers de plus grande importance. Quel que soit le titre d'exploitation, l'article 8 du nouveau Code minier pose le principe d'une autorisation préalable à toute activité minière. Elle repose sur la justification par l'opérateur de ses capacités techniques et financières<sup>99</sup>.

Parmi ces autorisations préalables, les plus importantes sont les **permis d'exploitation** et les **concessions minières** qui ouvrent le droit « *d'exploiter les substances minérales en régime minier* »<sup>100</sup>. Ces permis doivent faire l'objet d'une étude de faisabilité ainsi qu'une étude d'impact environnemental<sup>101</sup>.

Les articles 251 et suivants du nouveau Code minier, relatifs aux interdictions et restrictions à l'activité minière, ne comprennent aucune mention de l'interdiction des activités minières sur les terres forestières, y compris dans les parcs nationaux<sup>102</sup>. *A fortiori*, l'article 254 du nouveau Code minier dispose qu'un décret du Président de la République pris sur proposition du Ministre chargé des mines peut, lorsque « l'intérêt général » l'exige, autoriser le déclassement de certaines zones interdites à l'activité minière aux fins d'y entreprendre les travaux de prospection, de recherche ou l'exploitation minière.

Il apparaît donc que, sous réserve du déclassement pour les forêts domaniales classées, l'activité minière serait possible dans l'ensemble du DFN. Cela est aussi confirmé par l'article 12 de la loi n°003/2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux : « *En cas de découverte minière ou pétrolière, il pourra être procédé à une exploitation, après déclassement de tout ou partie du parc conformément aux dispositions de l'article 8 ci-dessus.* »

Le nouveau Code minier semble donc autoriser la réalisation de projets miniers sur des terrains forestiers.

Par ailleurs, son article 196 autorise le titulaire d'un titre minier à couper ou faire couper les bois nécessaires sous réserve des droits des tiers et des dispositions contraires des textes en vigueur. Or, l'article 14 du Code forestier interdit le défrichement en dehors d'un permis forestier : « *nul ne peut, dans les domaines des eaux et forêts, se livrer à titre gratuit ou commercial à l'exploitation, à la récolte ou à la transformation de tout produit naturel, sans autorisation préalable de l'administration des eaux et forêts* ». Ces autorisations préalables sont les permis d'exploitation forestière mentionnés précédemment. Ils ne permettent pas d'opérer le défrichement nécessaire à la réalisation d'un projet minier.

Le code minier semble permettre des opérations minières sur des terres forestières ce qui semble incompatible avec les dispositions du Code forestier qui interdisent le défrichement.

<sup>99</sup> Article 9, Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

<sup>100</sup> Article 147, Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

<sup>101</sup> Article 151, Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

<sup>102</sup> Dans le Code forestier, l'article 77 relatif aux zones tampons destinées « à marquer la transition entre l'aire du parc national et les zones où les activités forestières, minières, cynégétiques ou agricoles, sont librement pratiquées » indique en creux que les activités minières sont uniquement dans les parcs nationaux. Cependant, le Code forestier interdit le changement d'affectation des terres forestières et n'autorise pas le défrichement complet d'une forêt.

## Conclusion

Le 31 mars 2015, le Gabon a rendu publique sa contribution à la 21<sup>ème</sup> Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (COP21). Dans ce document, le Gabon s'engage à réduire d'au moins 50% ses émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2025. Or, le changement d'affectation des terres est identifié comme la principale source d'émission des GES hors stockage de carbone par la biomasse. Le changement d'affectation représenterait 63% des émissions de GES. A titre de comparaison, l'industrie pétrolière représente 23% et la consommation d'énergie, 9% des émissions de GES<sup>103</sup>.

Notre analyse a permis d'identifier plusieurs éléments d'insécurité juridique auxquels l'Etat pourrait remédier afin d'assurer la légalité des projets de conversion des terres forestières, et garantir l'achèvement de ces objectifs de réduction des émissions de GES.

Tout d'abord, nous avons noté, qu'actuellement, en l'absence d'un plan national d'affectation des terres (PNAT), la répartition exacte de l'usage des terres sur l'ensemble du territoire est impossible. Cette situation conduit à l'attribution de permis d'exploitation sans référence à un document de planification antérieur. Il en résulte des cas de chevauchements d'usage ainsi qu'une insécurité foncière et, par conséquent, des conflits fonciers. L'adoption du PNAT sera d'une importance particulière pour assurer la légalité des projets de conversion des terres forestières.

La législation forestière n'interdit pas expressément la possibilité de convertir les terres forestières à un autre usage mais ne semble pas l'autoriser par ailleurs. Nous avons montré, d'une part, que les forêts domaniales classées, consistant essentiellement de parcs nationaux, sont vouées à être préservées afin de maintenir la diversité biologique et les processus de régulation écologique. D'autre part, l'exploitation des forêts domaniales productives enregistrées et des forêts du domaine forestier rural (DFR) doit faire l'objet d'une gestion durable. Leur changement d'affectation, qui n'est réglementé nulle part dans la loi, porterait atteinte à cet objectif.

Il ressort également de l'étude que la législation gabonaise autorise uniquement la commercialisation du bois issu de l'exploitation forestière. Dans la mesure où il ne peut pas faire l'objet d'un tel permis, le bois de conversion devrait être réputé illégal.

Si la législation forestière ne semble pas autoriser la conversion des terres forestières, nous avons souligné que celle-ci est tout de même mise en œuvre. L'impulsion politique vise, *a fortiori*, à développer les projets agro-industriels et miniers.

Par ailleurs, il semble qu'il existe des incohérences entre les différentes lois sectorielles quant à la possibilité de convertir les terres forestières gabonaises.

L'intensification et l'extension du développement de l'agro-industrie et de l'industrie minière au Gabon, comportent, donc, en l'état actuel de la réglementation, divers risques d'illégalité lorsque ces projets portent sur des terres forestières. Ce risque grandissant d'illégalité semble destiné à augmenter en l'absence d'un PNAT et d'une réglementation stricte de la conversion des terres forestières.

---

<sup>103</sup> Contribution prévue déterminée au niveau national -conférence des Parties 21, 31 mars 2015, p. 4.

## Bibliographie

*An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries*, IOPscience, Honosuma (N.) et al., 2012, 13 p.

*Atelier national sur les droits des communautés dans le secteur forestier en république gabonaise*, 5-6 février 2014, Libreville, 2014, 33 p.

*Atlas forestier interactif du Gabon*, World Resource Institute, Makak (J.S.) et Mertens (B.), Dir., 2007, 70 p.

*Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo*, Banque mondiale, Megevand (C.), et al., 2013, 201 p.

*Etude prospective du secteur forestier en Afrique à l'horizon 2020*, FAO, Commission Européenne, AfDB, 2001, 35 p.

*Evaluation des ressources forestières mondiales 2010*, FAO, 2010, 377 p.

*Global Forest Resources Assessment 2005 - Progress Towards Sustainable Forest Management*, FAO, 2006, 350 p.

*Les droits fonciers au Gabon - Faire face au passé et au présent*, Fern, Alden Wily (L.) et Faure (N.), 2012, 169 p.

*Les forêts du bassin du Congo – État des Forêts 2013*. Éditions de Wasseige (C.), Flynn (J.), Louppe (D.), Hiol Hiol (F.), Mayaux (Ph.) – 2014. Weyrich. Belgique. 328 p.

*Les populations gabonaises face à l'insécurité foncière - étude sur l'impact des plantations agro-industrielles de palmiers à huile et d'hévéa sur les populations du Gabon*, Brainforest, Ndjimbi (F.), 2013, 72 p.

*Rapport du groupe de travail de la commission africaine sur les populations / communautés autochtones - Visite de recherche et d'information en République du Gabon*, Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), 2010, 55 p.

## Auteurs

### Eugenio Sartoretto

Law and Policy Advisor,  
Climate & Forests Programme

### Clotilde Henriot

Law and Policy Advisor,  
Climate & Forests Programme

### Benjamin Ichou

Legal Researcher,  
Climate & Forests Programme

## Contact

### Clotilde Henriot

Law and Policy Advisor,  
Climate & Forests Programme

t. 020 7749 5973  
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.

ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations philanthropiques, de bailleurs de fonds institutionnels et d'individus engagés.

---

#### Brussels

5ème Etage  
Rue du Trône 60  
1050 Bruxelles  
Belgique

#### London

274 Richmond Road  
London  
E8 3QW  
UK

#### Warsaw

ul. Żurawia 45  
00-680 Warszawa  
Polska