



Faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence

École doctorale n°67
« Sciences juridiques et politiques »

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES
(CERIC- CNRS/UMR 7318)

**LES INTERACTIONS ENTRE NORMES JURIDIQUES ET
NORMES TECHNIQUES DE CERTIFICATION FORESTIÈRE
DANS LE BASSIN DU CONGO**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement le 12 mars 2021

Par

Raphaël TSANGA

Membres du jury

Benoît FRYDMAN, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles, suffragant

Isabelle HACHEZ, Professeure aux Facultés Universitaires Saint-Louis, rapporteur

Marie-Pierre LANFRANCHI, Professeure à l'Université d'Aix-Marseille, suffragante

Guillaume LESCUYER, chercheur au CIRAD, suffragant

Sandrine MALJEAN-DUBOIS, Directrice de recherche au CNRS, Directrice de la recherche

Anne-Sophie TABAU, Professeure à l'Université de la Réunion, rapporteur

L'Université d'Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions devront être considérées comme propres à leurs auteurs.

À Sandrine

À mon père

REMERCIEMENTS

La rédaction d'une thèse est certainement une aventure exaltante, mais qu'est-ce qu'on peut s'imposer comme tourments : toute l'ambiguïté qui accompagne un travail qui débute par de grandes convictions, est ponctué par des moments d'incertitudes profondes, le besoin d'ajuster son itinéraire intellectuel, des découvertes mais surtout l'endurance nécessaire pour effectuer les analyses de bout en bout, avec l'honnêteté intellectuelle nécessaire à un travail utile et pertinent pour la discipline.

Je n'aurai certainement jamais achevé cette thèse sans le soutien de Madame Sandrine MALJEAN-DUBOIS. Votre bienveillant accompagnement, vos conseils, votre passion pour la discipline et le domaine de ma recherche, vos encouragements, vos inquisitions utiles pour bousculer mes convictions. Trouvez en ces quelques mots l'expression de ma profonde gratitude pour votre encadrement objectif et humain.

À ceux qui ont enrichi ce travail par leurs commentaires, je vous serai toujours reconnaissant. Vos orientations, vos questionnements ont contribué à rendre ce travail meilleur. Mes remerciements vont également aux collègues du CERIC. Toutes les facilités et les accompagnements mis en place ont permis d'agrémenter une aventure qui n'a pas toujours été aisée.

Ma famille, mes amis, mes collègues, vous avez chacun à votre manière, apporté de la substance à ce travail. Nos échanges, vos idées, le travail ingrat de relecture, toutes ces attentions qui ont demandé que vous me consacriez un peu de votre temps précieux, ont marqué cette aventure d'une encre indélébile, d'une touche intrinsèque.

Que toute autre personne ne faisant pas partie des catégories citées plus haut, ayant contribué de quelque manière que ce soit à ce travail, trouve également dans ces quelques lignes l'expression de ma reconnaissance.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AIBT	Accord international sur les bois tropicaux
AIS	Audit indépendant du système
AMP	Accord sur les marchés publics
APV	Accord de partenariat volontaire
ASI	Bureau d'accréditation international
ATIBT	Association technique internationale des bois tropicaux
BCI	Better Cotton Initiative
BIT	Bureau international du travail
BNC	Brigade nationale de contrôle
CAFTN	Central African Forest and Trade Network
CAGEF	Cercle d'action pour la gestion des forêts
CAS	Crédit d'ajustement structurel
CCM	Conseil conjoint de mise en œuvre
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CIFOR	Centre de recherche forestière internationale
CIJ	Cour internationale de Justice
CITES	Convention sur le commerce internationale des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CLIP	Consentement libre informé et préalable
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
DAC	Demande d'action correctrice
DFID	Department for International Development
DFnP	Domaine forestier non permanent

DFP	Domaine forestier permanent
DME	Diamètre minimum d'exploitation
ECFP	European Commission Forest Platform
ETMA	Équipe technique multi-acteurs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FHVC	Forêt à haute valeur de conservation
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FMI	Fonds monétaire international
FSC	Forest Stewardship Council
FTNS	Fondation Tri-Nationale de la Sangha
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GFD	Gestion forestière durable
GFTN	Global Forest and Trade Network
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZ	Coopération technique allemande
HVC	Haute valeur de conservation
IFIA	Inter African Forestry Association
IFL	Intact forest landscape
ISO	Organisation internationale de normalisation
MINEF	Ministère des eaux et forêts
MINFOF	Ministère des forêts et de la faune
NSMD	Non-state driven market governance system
OAB	Organisation africaine du bois
OCDE	Organisation de coopération pour le développement économique

ODD	Objectifs pour le développement durable
OI	Observation indépendante des forêts
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OIT	Organisation internationale du travail
OLB	Origine et légalité du bois
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation pour le développement industriel et commercial
ORD	Organe des règlements des différends de l'OMC
OSCE	Organisation de la société civile
OTC	Obstacles techniques sur le commerce
OTP	Open Timber Portal
PA	Plan d'aménagement
PAFC	Pan African forest certification
PAFT	Plan d'action forestier tropical
PAS	Plan d'ajustement structurel
PCI	Principes, Critères et Indicateurs
PEFC	Programme for endorsement of forest certification
PFBC	Partenariat pour les forêts du bassin du Congo
PFNL	Produit forestier non ligneux
PGDF	Plateforme pour la gestion durable des forêts
PIB	Produit intérieur brut
PPTE	Pays pauvre très endetté
PTF	Partenaire technique et financier
RBUE	Règlement bois de l'Union européenne

RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
REDD	Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation
REM	Resource extraction monitoring
RFA	Redevance forestière annuelle
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
RSPO	Table ronde pour le palmier à huile durable
RTRS	Table ronde sur la production responsable du soja
SIGIF	Système informatisé de gestion des informations forestières
SNOIE	Système normalisé d'observation indépendante externe
SVL	Système de vérification de la légalité
TIDM	Tribunal international du Droit de la Mer
TLTV	Timber legality and traceability verification
UE	Union européenne
UFA	Unité forestière d'aménagement
UGF	Unité de gestion forestière
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VLO	Vérification de l'origine légale du bois
WWF	World Wildlife Fund

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PARTIE 1 - LA CONCURRENCE ORIGINELLE ENTRE NORMES JURIDIQUES ET NORMES DE CERTIFICATION FORESTIÈRE	24
TITRE 1 - L'EXPANSION DES NORMES TECHNIQUES.....	27
Chapitre 1 - La vitalité des normes privées	28
Chapitre 2 - L'interventionnisme croissant des acteurs privés	78
TITRE 2 - LA RÉAFFIRMATION DE LA SUPRÉMATIE DES NORMES JURIDIQUES	123
Chapitre 1 - Les Accords de Partenariat Volontaires comme instruments de consolidation des normes juridiques dans les pays producteurs	126
Chapitre 2 - La réappropriation de la gouvernance internationale des forêts par les autorités publiques européennes	165
PARTIE 2 - L'INTERPÉNÉTRATION GRADUELLE DES NORMES JURIDIQUES ET DES NORMES DE CERTIFICATION FORESTIÈRE	201
TITRE 1 - LA CONVERGENCE SUBSTANTIELLE DES NORMES JURIDIQUES ET DE CERTIFICATION FORESTIÈRE	206
Chapitre 1 - La juridicisation partielle de la certification forestière	208
Chapitre 2 - L'extension substantielle des normes juridiques à la certification forestière.....	248
TITRE 2 - LES RÉPERCUSSIONS AMBIVALENTES DE LA CONVERGENCE NORMATIVE	284
Chapitre 1 - L'affaiblissement potentiel des législations forestières	285
Chapitre 2 - L'affermissement de la gestion durable des forêts	335
CONCLUSION GÉNÉRALE	374

INTRODUCTION

1. Le bassin du Congo¹ fait partie des trois principaux bassins forestiers tropicaux, aux côtés des bassins de l'Amazonie et de Bornéo-Mékong. Avec une superficie estimée à 400 millions d'hectares, il abrite le deuxième écosystème forestier tropical dense humide le plus important de la planète. Encore relativement préservées de la déforestation à grande échelle, les forêts du bassin du Congo constituent un bloc très peu fragmenté, à la différence de celles de l'Asie du sud-est². Elles forment un ensemble complexe d'écosystèmes d'importance et de nature différentes (Figure 1). Les forêts denses humides représentent environ 170 millions d'hectares, soit 90 pour cent de la couverture forestière totale³. En plus des forêts denses, on y trouve d'autres types de forêts comme des savanes, et des mosaïques agroforestières, soit environ 82 millions d'hectares. Cette couverture forestière est inégalement répartie entre les six pays constituant le bassin du Congo comme le montre le tableau 1.

Tableau 1. Couvert forestier aux échelles nationales.

Pays	Superficie forêts denses (ha)	Autres types de forêts (ha)	Population en 2018 ('000)
Cameroun	19 091 044	7 763 961	24 678
République centrafricaine	6 923 690	15 324 776	4737
République du Congo	21 278 180	4 479 501	5 400
Guinée équatoriale	2 120 060	507 453	1314
Gabon	22 505 397	1 487 747	2068
République démocratique du Congo	114 526 051	52 134 555	84 005
Total	186 444 422	81 697 993	122 202

Source : Observatoire des forêts d'Afrique centrale ; Cerutti et Nasi, 2020.

¹ Le bassin du Congo renvoie aux six pays forestiers évoqués ci-dessus. Il se distingue de l'Afrique centrale qui est composé de l'ensemble des 11 pays regroupés au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC).

² D. DEVERS et J.P. VAN DE WEGHE, *Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2006*, Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne, 2006, p. 9.

³ P.O. CERUTTI et R. NASI, « Sustainable forest management (SFM) of tropical moist forests: the Congo Basin », in *Sustainable forest management*, 2020, p. 1 ; C. MEGEVAND *et al.*, *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo : réconcilier la croissance économique et la protection de la forêt*, 2013, p. 33, disponible sur <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-9827-2> (Consulté le 17 janvier 2021).

Dans l'ensemble, les forêts denses représentent 46 pour cent des terres. La République démocratique du Congo (RDC) et le Gabon occupent une position particulière dans cette espace. Le territoire du premier contient deux tiers des terres forestières de toute la sous-région, soit 62 pour cent, tandis le Gabon se caractérise le fait que la majorité de son territoire est couvert de forêts, ce qui représente environ 84 pour cent du territoire national. Au-delà de leur importante superficie, ces forêts recèlent une biodiversité exceptionnelle. À titre d'illustration, dans le domaine de la faune, on y dénombre 460 espèces de reptiles, 552 espèces de mammifères, 1300 espèces d'oiseaux, 336 espèces d'amphibiens, 1968 espèces de fourmis⁴. S'agissant la flore, L'Afrique centrale dispose de la plus importante diversité floristique dans le monde. À ce jour, on y a recensé 20000 espèces de plantes, dont 8000 sont endémiques⁵.

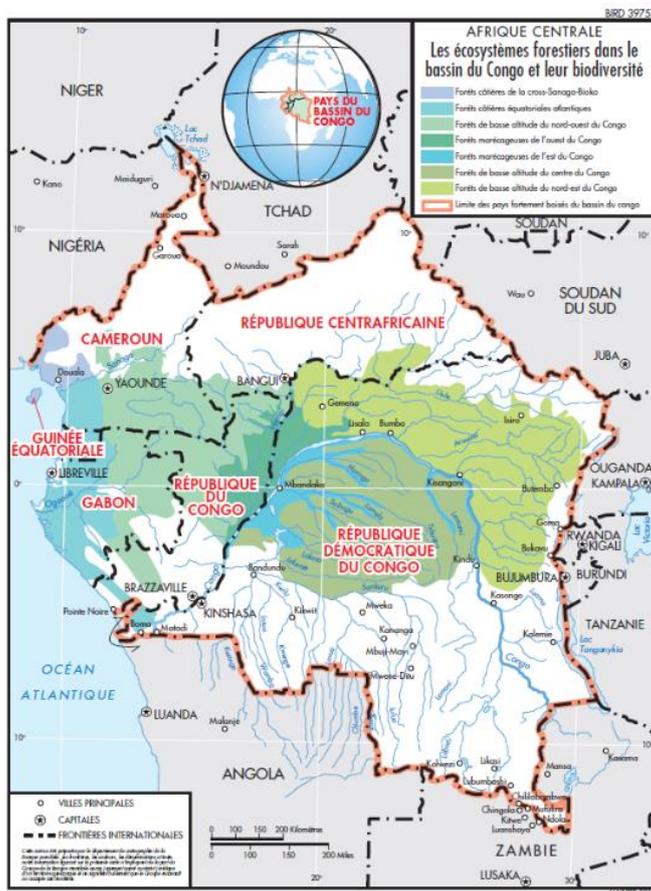


Figure 1. Écosystèmes forestiers du bassin du Congo
Source : Megevand et al. 2013.

⁴ A. BILLAND, « Biodiversité dans les forêts d'Afrique centrale : panorama des connaissances, principaux enjeux et mesures de conservation », in *Les forêts du bassin du Congo - État des Forêts 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2012, p. 78.

⁵ *Ibid.*

2. *Un enjeu pour les changements climatiques et la biodiversité* —. Les forêts du bassin sont au cœur de plusieurs enjeux qui sont à la fois globaux et locaux. À cet effet, elles remplissent de nombreuses fonctions sur les plans environnemental et social. Sur le plan environnemental, ces forêts rendent de nombreux services aux échelles locales et globales. Parmi les services écosystémiques fournis par les forêts, on peut retenir les services hydrologiques. Le bassin du Congo constitue en effet un important bassin hydrologique qui fournit aux populations de cette région des services écosystémiques essentiels comme l’approvisionnement en eau essentielle pour l’agriculture et la consommation, la régulation du cycle de l’eau pour limiter l’érosion dans une région à très forte pluviométrie, la régulation de la quantité et de la qualité de l’eau, la production de l’énergie hydroélectrique et la navigation⁶.
3. Sur le plan global, les forêts ont une fonction de régulation du climat. Les différents rapports du Groupe d’Experts Intergouvernemental sur le climat (GIEC) soulignent que 1,7 milliards de tonnes de CO₂ sont rejetés annuellement du fait de la conversion des terres forestières en vue des utilisations non forestières⁷. Ces rejets de gaz à effet représentent 20 pour cent des émissions totales, dont une portion conséquente est imputable à la déforestation en zone tropicale. En matière de régulation du cycle climatique, le rôle des forêts est donc double. D’une part, elles constituent des puits de carbone c’est-à-dire des espaces qui piègent le carbone stocké dans le sol ou dans la biomasse et dont le rejet dans l’atmosphère serait dommageable pour le climat mondial. Selon les estimations, les stocks de carbone dans le bassin du Congo est de 46 milliards de tonne dont 60 pour cent proviennent des forêts denses humides. D’autre part, elles contribuent à la stabilisation du climat mondial à travers la séquestration de 30 pour cent des émissions mondiales de gaz à effet de serre⁸.
4. *Un enjeu social* —. Dans cette région, la forêt est un espace de vie pour plus de 60 millions de personnes qui en tirent des revenus pour leur subsistance. Les produits forestiers non ligneux (PFNL) ont une importance particulière pour ces populations. Les PFNL regroupent un ensemble de produits forestiers de nature végétale ou animale autres que

⁶ R. BRUMMETT *et al.*, « Ressources en eau et biens et services liés à l’écosystème forestier », in *Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2008*, Weyrich, Office des publications de l’Union européenne, 2009, p. 148.

⁷ R. NASI *et al.*, « Un aperçu des stocks de carbone et leurs variations dans les forêts du bassin du Congo », in *Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2008*, Weyrich, Office des publications de l’Union européenne, 2009, p. 199.

⁸ C. MEGEVAND *et al.*, *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo*, *op. cit.*, p. 38.

le bois d'œuvre. Environ 80 pour cent de la population d'Afrique centrale recourt à ces produits pour l'alimentation, dans la pharmacopée traditionnelle, l'artisanat et pour des raisons socio-culturelles⁹. Dans le domaine alimentaire, la viande de brousse est bien souvent la principale source de protéine animale disponible, ce qui en fait produit majeur en termes de sécurité alimentaire¹⁰. Les PFNL sont également une importante source d'emplois et de revenus pour de nombreux ménages. Une analyse de l'importance économique des produits forestiers non ligneux au Cameroun a montré que ceux-ci généraient 32 700 emplois directs et environ 250 000 emplois indirects¹¹. La part de ces produits dans les revenus annuels des ménages peut aller jusqu'à 70 pour cent¹².

5. *Un enjeu majeur pour les économies nationales* —. Dans le bassin du Congo, la production formelle de bois d'œuvre provient essentiellement des concessions forestières industrielles, nonobstant l'existence d'une grande variété de titres d'exploitation forestière. L'Afrique centrale reste un producteur modeste à l'échelle internationale. La production cumulée de tous les pays représente à peine 1 pour cent de la production mondiale de bois. Cette production est en grande partie constituée de grumes et exportée vers l'Asie et l'Europe. En revanche, le marché européen demeure la destination privilégiée pour la production de débités. Pendant une dizaine d'années, la production moyenne de bois s'est stabilisée à environ 8 millions de mètre cube de bois par an. Cette tendance a connu un fléchissement en raison des effets conjugués de la crise financière de 2008 et l'arrêt des exportations au Gabon. La production totale de grumes est concentrée dans trois pays à savoir le Cameroun (40 pour cent), le Gabon (24 pour cent) et le Congo-Brazzaville (24 pour cent). La situation de la RDC est paradoxale. Alors que le pays dispose du plus important couvert forestier d'Afrique centrale, sa production ne représente 3 pour cent du volume total.

À côté de l'exploitation formelle, une exploitation artisanale majoritairement informelle s'est développée dans les pays du bassin du Congo. L'exploitation artisanale informelle vise à répondre aux besoins en bois des marchés nationaux et sous-régionaux. Plusieurs

⁹ S. WALTER, « État des lieux du secteur produits forestiers non ligneux en Afrique centrale et analyse des priorités politiques », 2006, p. 6.

¹⁰ N. VAN VLIET *et al.*, « Le rôle de la faune dans le cadre de la sécurité alimentaire en Afrique centrale : une menace pour la biodiversité ? », in *Les forêts du bassin du Congo - État des Forêts 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2012, pp. 127-128.

¹¹ R. EBA'A ATYI *et al.*, *Étude de l'importance économique et sociale du secteur forestier et faunique au Cameroun*, Yaoundé, 2013, p. 315, p. 145.

¹² *Ibid.*, p. 144.

raisons expliquent le boom qu'on observe dans la filière informelle de bois d'œuvre. La première tient au fait que la production du secteur industrielle est essentiellement destinée aux marchés internationaux. La partie de cette production qui arrive sur le marché national est faible et constituée de déchets. En conséquence, l'offre de bois industriel ne correspond ni qualitativement, ni quantitativement aux besoins des populations locales. La deuxième raison est liée au coût de ces produits qui est largement supérieur au pouvoir d'achat des populations. En amont de la filière, l'informalité est causée par les difficultés que les exploitants artisanaux rencontrent pour opérer conformément aux législations forestières. Trois difficultés peuvent être relevées. La première contrainte est liée à l'accès difficile à la profession d'exploitant forestiers. Historiquement, le secteur forestier a été organisé pour favoriser une exploitation industrielle du bois dans les pays d'Afrique centrale. Par conséquent, les conditions administratives et financières mises en place pour atteindre cet objectif, ont été, dans une certaine mesure, étendues à des formes d'exploitation forestière de faible intensité. Ceci a eu pour effet de limiter les possibilités des petits exploitants d'accéder à la profession forestière. La deuxième contrainte porte sur l'accès à la ressource. Le deuxième obstacle est relatif à l'accès aux ressources forestières. Les législations forestières prévoient des permis d'exploitation artisanaux, mais ces législations et les règlementations qui en découlent sont souvent confuses et difficiles à mettre en œuvre¹³. Dans d'autres cas, les conditions d'obtention de ces titres d'exploitation forestière sont suffisamment dissuasives pour les rendre inaccessibles. Tel est le cas au Cameroun où la délivrance des titres d'exploitation artisanaux avait été suspendue en 1999 du fait de pratiques illégales et de corruption. La levée de la suspension quelques années plus tard, accompagnée d'une centralisation de la procédure d'attribution, a rendu ces permis inopérants¹⁴. La dernière contrainte tient aux coûts relatifs au maintien de la légalité. Ce qui est mis en exergue est l'absence d'une fiscalité adaptée à la situation spécifique des exploitants artisanaux.

La croissance démographique dans les pays du bassin du Congo est de nature à accélérer le développement de cette filière artisanale informelle. On note en effet l'émergence

¹³ G. LESCUYER *et al.*, *Le marché domestique du sciage artisanal en République démocratique du Congo : État des lieux, opportunités, défis*, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2014, pp. 4-5, disponible sur <http://www.cifor.org/library/4552/le-marche-domestique-du-sciage-artisanal-en-republique-democratique-du-congo-etat-des-lieux-opportunités-defis/> (Consulté le 5 avril 2018).

¹⁴ P.O. CERUTTI et G. LESCUYER, *Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun état des lieux, opportunités et défis*, Bogor, CIFOR, 2011, p. 3, disponible sur http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/serien/yo/CIFOR_OP/59.pdf (Consulté le 16 avril 2018).

d'une classe moyenne capable de tirer la demande de bois dans les marchés nationaux. De la même manière, les stratégies d'émergence dans lesquelles les pays de la sous-région sont tous engagés devraient significativement stimuler la demande en bois en raison des travaux d'infrastructures programmés. Mais la filière artisanale informelle de bois d'œuvre a longtemps été ignorée par les politiques publiques. Ainsi, les statistiques sur la production de cette filière ne figurent pas dans données officielles. Toutefois, la filière fait désormais l'objet d'une certaine attention par les autorités publiques. D'une part parce c'est une source de revenus conséquente, notamment pour les populations en zone rurale. Une bonne partie des revenus générés par l'exploitation artisanale informelle sert en effet à rémunérer les intervenants locaux de cette chaîne de valeur à travers le paiement des salaires, l'achat des arbres ou le transport des sciages des sites d'exploitation vers les sites d'évacuation. Les revenus annuels imputables à cette activité sont estimés à 30 milliards de francs CFA au Cameroun¹⁵, 6,4 milliards au Congo¹⁶ et 2,7 milliards au Gabon¹⁷. D'autre part, les volumes de bois qui sont générés par la filière artisanale informelle sont équivalents et parfois supérieurs à la production officielle. C'est une tendance répandue et bien implantée dans tous les pays du bassin du Congo et au-delà.

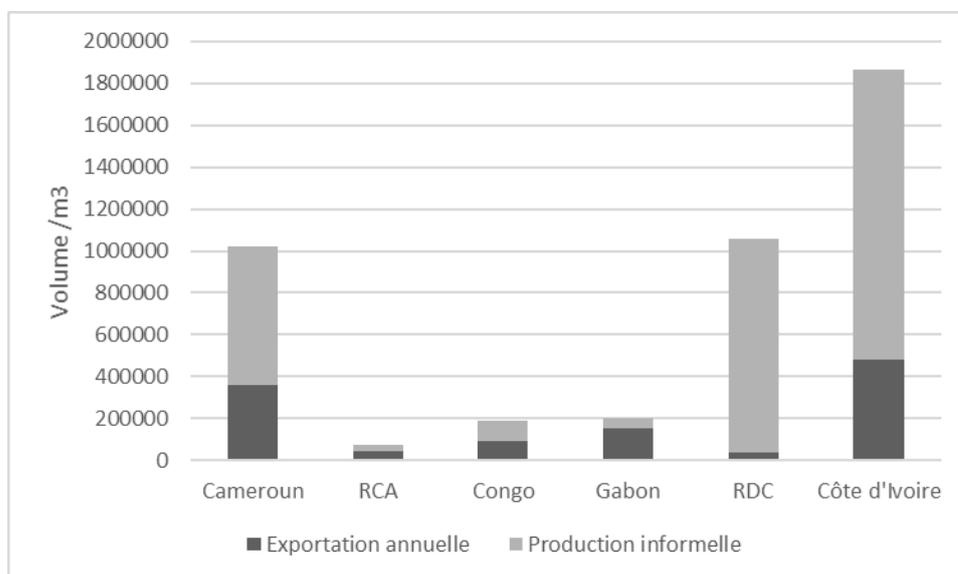


Figure 2. Production annuelle de sciages informels

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ G. LESCUYER, R.I. YEMBE-YEMBE et P.O. CERUTTI, *Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo ; état des lieux, opportunités et défis*, Bogor, CIFOR, 2011, disponible sur http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/serien/yo/CIFOR_OP/71.pdf (Consulté le 16 avril 2018).

¹⁷ G. LESCUYER, *Le marché domestique du sciage artisanal à Libreville, Gabon état des lieux, opportunités et défis*, Bogor, CIFOR, 2011, disponible sur http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/serien/yo/CIFOR_OP/63.pdf (Consulté le 16 avril 2018).

6. Les forêts du bassin du Congo constituent une source de revenus non négligeable pour les pays. Le secteur forestier se situe généralement entre la deuxième et la troisième place dans en termes de contribution au PIB. Dans certains pays forestiers qui sont aussi producteurs de pétrole comme le Gabon, la forêt est la première contributrice au PIB hors pétrole avec 4,3 pour cent¹⁸. Au Cameroun, l'importance du secteur agricole fait passer le secteur forestier au deuxième rang des contributions hors pétrole au PIB avec 4 pour cent. La même figure est observable en République du Congo où la contribution du secteur forestier est de 5,6 pour cent.
7. En plus d'être l'un des principaux secteurs qui contribue au PIB, le secteur forestier génère de nombreux emplois dont une majorité en milieu rural. Les entreprises forestières qui sont souvent localisées dans des zones très distantes des centres urbains constituent la principale source d'emplois salariés au niveau local. Les emplois générés par le secteur forestier doivent être appréhendés dans leur globalité. Autrement dit, lorsqu'on parle d'emplois dans le secteur forestier, il faut prendre en compte les emplois générés par la filière formelle, mais aussi ceux qui sont créés par la filière artisanale informelle. Au Cameroun, la filière artisanale informelle emploie directement entre 40 000 et 50 000 personnes en milieu rural. Dans le même temps, le secteur industriel emploie directement 13 000 personnes. Au Gabon et au Congo-Brazzaville ce sont respectivement 14 000 et 7 500 personnes qui sont employées par le secteur industriel. L'emploi généré par le secteur informel est d'une ampleur moindre que dans le cas du Cameroun.
8. *La problématique de la gestion durable* —. Nonobstant l'ancienneté de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo, les forêts du bassin du Congo ont relativement été préservées des changements majeurs dans la couverture forestière. Le taux de déforestation net de la sous-région est estimé à 0,09 pour cent entre 1990 et 2000, et 0,17 pour cent entre 2000 et 2005. Ces niveaux de déforestation sont encore relativement faibles si on les compare à l'Amazonie où ils atteignent une moyenne annuelle de 0,4 pour cent. Les taux de déforestation ont cependant tendance à baisser ces dernières années en Amazonie brésilienne¹⁹. En Afrique centrale, ces taux de déforestation sont appelés à

¹⁸ J.F. CHEVALIER, « Les forêts du Gabon en 2008 », in *Les Forêts du Bassin du Congo – État des Forêts 2008*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2009, pp. 61-73.

¹⁹ D. SATHLER, S.B. ADAMO et E.E.C. LIMA, « Deforestation and local sustainable development in Brazilian Legal Amazonia: an exploratory analysis », *Ecology and Society*, 2018, vol. 23, n° 2, p. art 30.

progresser significativement dans les prochaines décennies en raison de l'effet conjugué de la croissance démographique et des politiques d'émergence en mise en œuvre dans les différents pays. Lorsqu'on analyse les stratégies d'émergence, il apparaît que le développement du secteur agricole est un des piliers de ces stratégies. Le développement dans ce secteur doit être mis en perspective avec la croissance démographique. Selon la FAO, en 2050, la population mondiale devrait s'accroître de 34 pour cent, soit environ 9,1 milliards d'habitants²⁰. Dans le bassin du Congo, on devrait passer de 122 millions actuellement à 174 millions dans le même horizon²¹. Pour répondre aux besoins alimentaires consécutifs à cette évolution, la production agricole mondiale doit augmenter de 70 pour cent par rapport à la situation actuelle. La contribution de l'agriculture à la déforestation dans les zones tropicales et subtropicales est estimée à 73 pour cent, soit 40 pour cent pour l'agriculture commerciale et 33 pour cent pour ce qui est de l'agriculture de subsistance²². Les forêts tropicales « intactes » sont particulièrement concernées dans la mesure où l'expansion de l'agriculture se fera principalement sous les tropiques, et plus où de 55 pour cent des nouvelles terres agricoles répertoriées dans cette zone durant la période 1980-2000 sont localisées dans des forêts jamais exploitées²³. La contribution de l'agriculture commerciale africaine à la déforestation est encore relativement modeste, mais cette situation devrait évoluer très rapidement, du fait des développements dans lesquelles l'expansion de l'agriculture industrielle et familiale occupe une place centrale.

9. La gestion durable des forêts est un concept qui a évolué dans le temps. À l'origine, l'exploitation forestière était structurée autour de la notion de rendement soutenable²⁴. La gestion forestière sous le paradigme du rendement soutenable mettait l'accent sur la production soutenue du bois d'œuvre, sans prendre en compte la pérennité de l'écosystème dans son ensemble. Sans rentrer dans les considérations techniques relatives au contenu de la notion de durabilité, dans cette contribution, nous envisageons la gestion

²⁰ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2009 le point sur l'élevage.*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2009, p. viii ; disponible sur <http://www.fao.org/docrep/012/i0680f/i0680f00.htm> (Consulté le 24 janvier 2021).

²¹ UN-DESA, *World Population Prospects: The 2017 Revision*, New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Population Division, 2017, pp. 17-28; disponible sur https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf (Consulté le 24 janvier 2021).

²² N. HOSONUMA *et al.*, « An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries », *Environmental Research Letters*, 2012, vol. 7, n° 4, p. 7.

²³ H.K. GIBBS *et al.*, « Tropical forests were the primary sources of new agricultural land in the 1980s and 1990s », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2010, vol. 107, n° 38, pp. 16733-16734.

²⁴ R. NASI et P.G.H. FROST, « Sustainable Forest Management in the Tropics: Is Everything in Order but the Patient Still Dying? », *Ecology and Society*, 2009, vol. 14, n° 2, p. art 40.

durable comme un processus de gestion intégrée permettant d'atteindre la durabilité sociale et environnementale en même temps qu'une production durable du bois d'œuvre.

10. Dans le bassin du Congo, la gestion durable des forêts est le résultat de deux processus parallèles, dont l'un est public et l'autre privé. Dans sa dimension publique, le concept de gestion forestière durable est le résultat de plusieurs initiatives. Les plus anciennes remontent aux années 1980 avec les Plans d'action forestiers tropicaux (PAFT) promus par la FAO, suivis par les directives pour l'aménagement élaborées par l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT)²⁵. Le tournant est constitué par la Conférence onusienne de Rio de Janeiro en 2012 au cours de laquelle les piliers de la gestion durable des forêts ont été formalisés bien que ce soit dans un instrument sans valeur juridique contraignante, la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. Les exigences telles que la participation, l'exploitation rationnelle des forêts, la prise en compte de la biodiversité évoquées dans le cadre de cette Conférence ont influencé les pratiques d'exploitation forestière dans les pays tropicaux. La portée normative des principes de Rio est forte dans le bassin du Congo. On la perçoit dans les instruments juridiques élaborés à la suite de ce sommet. Dans les pays du bassin du Congo, la gestion durable des forêts est mise œuvre à travers un système de classification des terres forestières en deux catégories. La première catégorie est constituée du domaine forestier permanent (DFP) qui regroupe les terres forestières définitivement affectées à une utilisation forestière. En d'autres termes, ces espaces ne peuvent faire l'objet d'un changement radical de leur couverture forestière. Il convient de souligner que le classement d'une forêt dans le DFP n'est pas une garantie absolue. Ces espaces peuvent faire l'objet de procédures de déclassement du fait du développement des projets miniers et ou agricoles. Dans cette catégorie, on retrouve les espaces dédiés à la l'exploitation pérenne des forêts et à la conservation de la faune et de la biodiversité comme des forêts de production, les parcs nationaux, les réserves écologiques, les réserves de flore et autres sanctuaires de faune. À ces catégories traditionnelles, il faut souligner une évolution récente introduite par le code forestier de la République du Congo. Ce dernier intègre les forêts communautaires au DFP. C'est une évolution intéressante du point de vue environnemental, mais discutable du point de vue

²⁵ OIBT, *Directives de l'OIBT pour l'aménagement des forêts tropicales naturelles*, Série technique, Yokohama, Japon, Organisation internationale des bois tropicaux, 1990.

social au regard des capacités limitées des communautés locales et autochtones dans la mise en œuvre des exigences liées à la gestion durable. La deuxième catégorie est constituée des terres du domaine forestier non permanent (DFnP). Cette catégorie renferme les terres forestières qui peuvent être converties à des utilisations non forestières. La conversion peut être le fait d'exploitations agricoles, minières ou pour la production de bois-énergie.

11. Le second mécanisme de mise en œuvre de la gestion durable des forêts est l'aménagement forestier durable. Selon l'OIBT, l'aménagement forestier durable renvoie à :

« L'aménagement de forêts en vue d'objectifs clairement définis concernant la production soutenue de biens et de services désirés sans porter atteinte à leur valeur intrinsèque ni compromettre leur productivité future, et sans susciter d'effets indésirables sur l'environnement physique et social »²⁶.

Cette définition met davantage en avant la production durable des biens et services et la limitation des effets de cette activité sur les écosystèmes forestiers et les populations locales et autochtones. D'une certaine manière, elle est encore imprégnée de la logique de production soutenue du bois introduite dans les régions forestières tropicales dans les années 1950²⁷. L'aménagement forestier durable est mis en œuvre à travers les plans d'aménagement. Cet instrument a été réceptionné par tous les pays du bassin du Congo qui en ont fait le pilier de la gestion forestière. Tous les pays du bassin du Congo ont intégré le plan d'aménagement dans leurs législations forestières. Il est l'instrument de gestion privilégié des grandes concessions forestières industrielles. Il est également mobilisé pour l'exploitation des forêts dont la gestion est transférée aux collectivités territoriales décentralisées. Dans une version simplifiée, on y recourt pour planifier la gestion des forêts communautaires, c'est-à-dire des forêts dont la gestion est transférée aux communautés locales.

Depuis les premières expériences au Cameroun, l'aménagement forestier a connu des progrès significatifs dans le bassin du Congo. Selon l'Observatoire des forêts d'Afrique centrale, 371 concessions forestières ont été attribuées dans le bassin du Congo, ce qui représente environ 50 millions d'hectares de forêts. Environ 24 millions d'hectares

²⁶ OIBT, *Critères et indicateurs de l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles*, Politique forestière, Yokohama, Japon, Organisation internationale des bois tropicaux, 1998, p. 5.

²⁷ R. NASI et P.G.H. FROST, « Sustainable Forest Management in the Tropics », *op. cit.*

disposent de plans d'aménagement approuvés par les administrations forestières, soit 49 pour cent des concessions attribuées.

Tableau 2. Progrès de l'aménagement forestier dans le bassin du Congo

	Concessions Forestières Attribuées			Concessions Aménagées	
Cameroun	6 281 212	105	59 821	5 522 682	88%
Congo	13 913 699	50	278 274	5 555 629	40%
Gabon	14 197 038	97	146 361	9 469 504	67%
Guinée Équatoriale	740 122	48	15 419	0	0%
RCA	3 698 531	14	264 181	3 023 880	82%
RDC	10 762 055	57	188 808	775 713	7%
Total	49 592 657	371	247 063	24 347 408	49%

Source : https://www.observatoire-comifac.net/monitoring_system/concessions

12. L'importance du plan d'aménagement dans les dispositifs de gestion forestière est telle que l'outil se confond avec le concept de gestion durable. Ainsi, pour de nombreux acteurs et surtout les administrations et institutions publiques en charge de la gestion des forêts, la progression de l'aménagement forestier équivaut à la matérialisation de la gestion forestière durable. Cette assimilation mérite d'être nuancée. D'une part, après plus d'une décennie de mise en œuvre, les résultats de l'aménagement forestier restent mitigés au regard de la faible qualité des plans d'aménagement et des défaillances des mécanismes étatiques de suivi et de contrôle²⁸. D'autre part, l'aménagement ne prémunit pas le DFP des atteintes consécutives au développement d'autres modes d'utilisation des terres comme l'exploitation minière ou agricole. Ces modes d'utilisation des terres forestières sont potentiellement dangereux pour la gestion durable des forêts. L'une des clés de la gestion durable est constituée par l'existence effective d'un plan d'aménagement du territoire. Or, en l'absence de cet instrument, comme c'est le pour tous les pays du bassin du Congo, se pose le problème de la sécurité des activités concessionnaires dont certains sont théoriquement installées pour des durées très longues.

²⁸ Voy. P.O. CERUTTI *et al.*, « Legal vs. certified timber: Preliminary impacts of forest certification in Cameroon », *Forest Policy and Economics*, 2011, vol. 13, n° 3, pp. 184-190 ; R. NASI, B. CASSAGNE et A. BILLAND, « Forest management in Central Africa: where are we? », *International Forestry Review*, mars 2006, vol. 8, n° 1, pp. 14-20.

13. La seconde initiative relative à la mise en œuvre de la gestion durable des forêts est constituée par la certification forestière. La certification forestière a émergé en réponse à l'incapacité de la communauté internationale à mettre en place un cadre juridique contraignant pour les forêts. La certification forestière est une démarche volontaire qui a pour but de lutter contre la dégradation des forêts tropicales par la promotion de la gestion durable. Le concept a émergé au début des années 1990 en réponse au boycott des bois tropicaux par les écologistes²⁹ avant de devenir le symbole d'une gestion forestière respectueuse de l'environnement et soucieuse du bien-être des populations locales. La certification repose sur le postulat que les consommateurs seraient enclins à payer une prime pour les produits issus des concessions gérées de manière durable. La plus-value sur les produits certifiés inciterait ainsi les industriels à améliorer leurs pratiques en échange d'un accès privilégié aux marchés écologiquement sensibles. De cette manière, la certification est un instrument permettant de sécuriser des parts de marchés. Elle garantit, par exemple, un accès privilégié aux marchés publics dans certains pays européens, du fait des garanties de durabilité sociales et environnementales que procurent ce système. L'autre levier sur lequel s'appuie la certification forestière est l'extraordinaire capacité de mobilisation des ONG environnementales sur le plan médiatique. Cette dernière oblige les entreprises à s'investir dans les pratiques durables afin de préserver leur image de marque auprès des consommateurs.
14. Dans le bassin du Congo, le développement de la certification est lié au soutien dont les entreprises forestières ont bénéficié de la part des ONG internationales telles que le WWF. Dans ce cadre, les entreprises, ont bénéficié de formations pour leur personnel et de publicité sur les marchés internationaux. Des partenaires techniques et financiers ont également investi dans la mise en œuvre de la certification. Les évolutions juridiques sont également à mettre à l'actif du développement de la certification. L'instrument a en effet été promu dans divers instruments comme des déclarations³⁰ ou des traités³¹. Au moment de cette analyse, la certification du Forest Stewardship Council (FSC) est le seul système de gestion forestière durable opérationnel dans le bassin du Congo. De nombreux autres standards relatifs à la certification de la légalité ont également cours dans le bassin du

²⁹ A. KARSENTY, G. LESCUYER et R. NASI, « Est-il possible de déterminer des critères et indicateurs de gestion durable des forêts tropicales ? », *Revue Forestière Française*, 2004, n° 5, p. 458.

³⁰ Déclaration de Yaoundé sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales, 17 mars 1999, p. 4.

³¹ Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale, 2008 ; Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la commission des forêts d'Afrique centrale.

Congo. Au-delà des professionnels de la filière bois, la certification est plébiscitée par plusieurs théoriciens de la gouvernance. C'est le cas de STEVEN BERNSTEIN et BENJAMIN CASHORE qui considèrent la certification comme l'une des plus importantes évolutions de la gouvernance forestière de ces dernières décennies et comme une alternative possible à la faillite des mécanismes publics nationaux et internationaux de régulation face aux problèmes environnementaux et sociaux posés par la déforestation en zone tropicale³². La certification FSC a connu un développement important entre 2005 et 2012. Un fléchissement notable de cet outil a été observé au Cameroun où de nombreuses compagnies forestières ont soit quitté la certification soit fait faillite. Ces dernières années, c'est le Congo Brazzaville qui porte la certification forestière dans la sous-région.

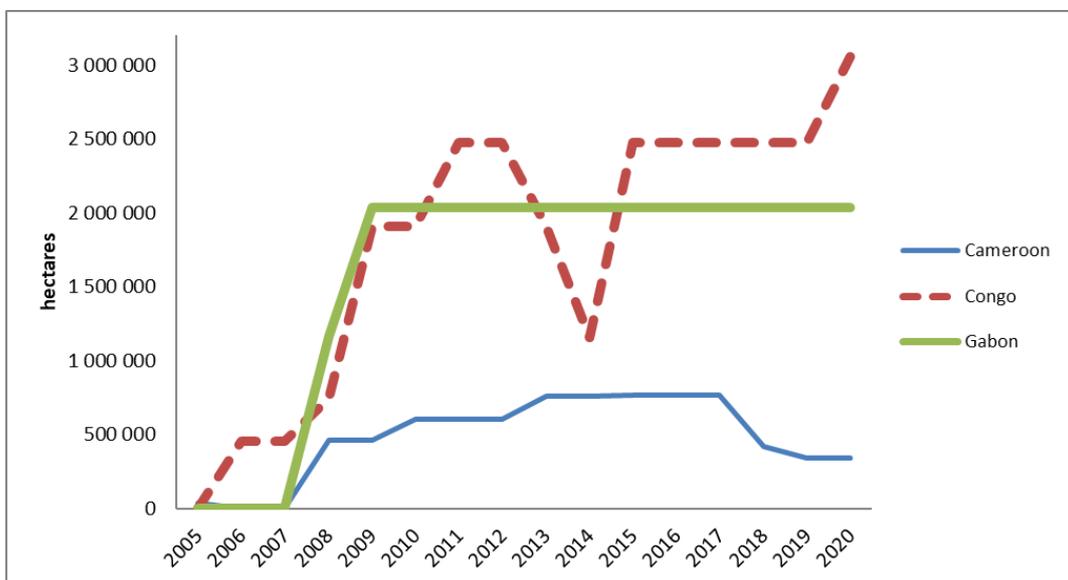
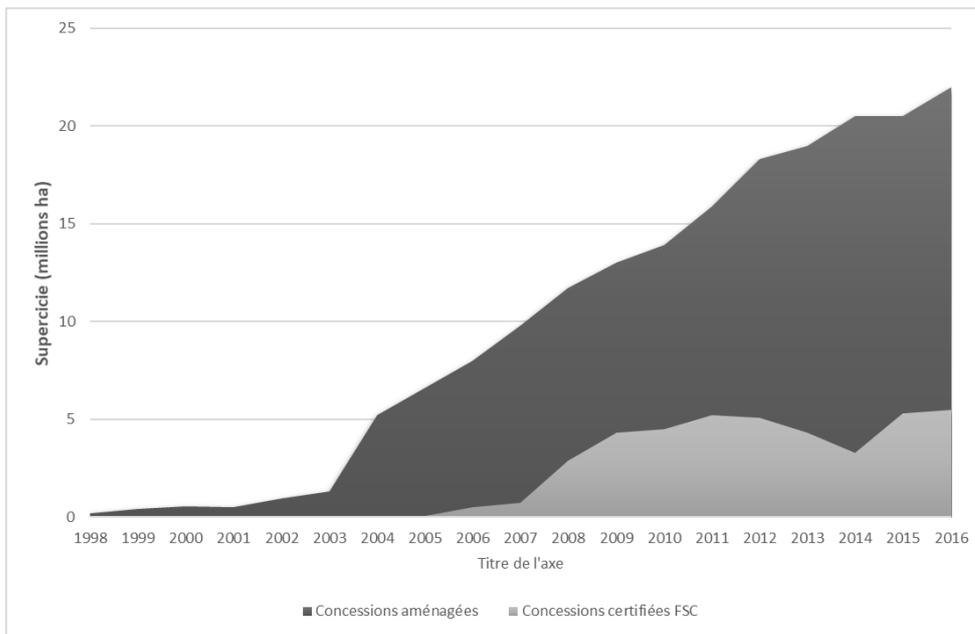


Figure 3. Progrès de la certification dans le bassin du Congo

La certification et l'aménagement forestier ont donc connu des évolutions remarquables depuis les 20 dernières années. La progression de l'aménagement forestier est la plus importante au regard des superficies couvertes (figure 4). La certification forestière s'est quant à elle développée de manière significative dans trois pays sur les six que compte le bassin du Congo. Ce sont ces derniers qui constitueront le champ spatial de notre réflexion.

³² Voy. S. BERNSTEIN et B. CASHORE, « Nonstate Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? », in *Hard choices, soft law: Voluntary standards in global trade, environment and social governance*, Ashgate, 2004, pp. 33-63 ; A. AGRAWAL, A. CHHATRE et R. HARDIN, « Changing Governance of the World's Forests », *Science*, juin 2008, vol. 320, n° 5882, pp. 1460-1462.

Figure 4. Évolution de l'aménagement et la certification dans le bassin du Congo



15.

La certification forestière et l'aménagement forestier font parties des deux catégories de normes qui structurent la gouvernance forestière dans le bassin du Congo. L'analyse de leurs développements respectifs fait ressortir deux tendances fortes. La première est la crise des normes juridiques dans la régulation des forêts et la seconde est la montée en puissance des normes techniques dans la gouvernance forestière.

16. En même temps que la communauté internationale met en évidence l'importance des biens et services écosystémiques que procurent les forêts pour la planète, elle n'est jamais parvenue, paradoxalement, à instituer un accord international contraignant sur les forêts. Après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 à Rio, plusieurs initiatives intergouvernementales ont milité en faveur de la mise en place d'un régime international sur les forêts à l'instar du Panel intergouvernemental sur les forêts, du Forum intergouvernemental sur les forêts et du Forum des Nations Unies sur les forêts. Plusieurs accords internationaux portant sur l'environnement évoquent également la question forestière, bien que ce soit de manière périphérique. La Convention sur la diversité biologique est probablement l'accord multilatéral susceptible d'impacter le plus directement les forêts puisqu'elle invite les parties contractantes à mettre en cohérence les utilisations actuelles de la diversité biologique avec les exigences de durabilité des éléments constitutifs de l'environnement. De même, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto insistent sur le rôle des forêts dans la séquestration du carbone et la responsabilité des États dans la

conservation de cet écosystème via la mise en place de politiques nationales appropriées et la promotion des méthodes de gestion forestière durable. La Convention de Washington sur le commerce international des espèces de flore et faune menacées d'extinction (CITES) s'intéresse aussi à la problématique des forêts en tant qu'écosystème abritant les espèces vulnérables, même s'il faut souligner par ailleurs que très peu d'arbres tropicaux (19 essences d'arbres sont actuellement répertoriées dans les annexes de la CITES) figurent parmi les espèces dont le commerce est régulé par la convention. Mais ces différents instruments n'ont pas réussi à apporter des réponses pertinentes à la gestion durable des forêts, à l'exploitation illicite des ressources forestières et au commerce qui en découle. Ces faiblesses des instruments traditionnels sont à la base de la crise de légitimité qu'ils rencontrent. La crise de légitimité qu'on observe dans le secteur forestier n'est qu'une illustration sectorielle de la crise globale de la modernité juridique. Dans une économie globalisée, la modernité juridique est en crise en raison de la reconfiguration du rôle de l'État dont l'hégémonie originelle est aujourd'hui concurrencée par les acteurs transnationaux et par les difficultés de la régulation traditionnelle à traiter les problèmes posés par la libéralisation des échanges. C'est en effet un truisme que d'affirmer que le paradigme moderne connaît une crise structurelle et substantielle sans précédent : crise de la souveraineté, remise en cause de ses modes et instruments d'intervention, évanescence de la distinction entre les sphères publique et privée. La scène juridique et institutionnelle est désormais occupée par une multitude d'acteurs publics et privés tant nationaux que transnationaux qui soient concurrents à la production de la norme juridique aux côtés de l'État, soit s'érigent en créateurs autonomes de normes. La pluralité des acteurs et des sources illustre à suffisance les fissurations de l'édifice juridique, au sens où l'entendait HANS KELSEN³³, et laisse transparaître l'incapacité réelle ou supposée de l'État et du droit moderne à réguler la complexité inhérente à la globalisation. Nombre de théoriciens du postmodernisme évoquent ainsi « le recul de l'État » « l'ineffectivité croissante de l'État et du droit dans leur définition moderne et occidentale ».

17. Au paradigme moderne manifestement arrivé en bout de course, FRANÇOIS OST et MICHEL VAN DE KERCHOVE proposent de substituer celui du « réseau »³⁴, mieux à même de prendre en compte l'environnement sans cesse mouvant et complexe imposé par la

³³ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Philosophie du droit, n° 7, Paris, Dalloz, 1962.

³⁴ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? pour une théorie dialectique du droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, n° 94, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

globalisation. La mobilisation du paradigme du réseau permettrait de rendre compte des mutations en cours dans le domaine juridique et institutionnel. Le paradigme du réseau s'appuie fondamentalement sur le concept de gouvernance lequel met en avant des relations horizontales entre les acteurs étatiques, infra-étatiques et supra-étatiques, promeut l'interaction entre le public et le privé et encourage le recours à la négociation dans le processus de production de la norme. Le thème de la gouvernance a légitimé l'intervention de la société civile dans des domaines autrefois réservés à la puissance publique et plus encore dans des espaces laissés en friches ou abandonnés par cette dernière. La conséquence la plus évidente du thème de la gouvernance est la montée en puissance de normes techniques.

Les normes techniques occupent une place relativement importante dans un monde où la globalisation des échanges est devenue la norme. La reconnaissance des normes du Codex alimentarius par le droit de l'OMC illustre la place particulière qu'occupe les normes techniques sur le plan international. Ce corpus de normes est en effet admis comme une référence pour les questions touchant à l'alimentation. Dans le droit l'OMC, ce sont les accords SPS et OTC renvoient explicitement aux normes techniques internationales. Cet espace normatif appréhende les normes techniques sous l'angle des obstacles au commerce. L'article 3 de l'Accord SPS affirme à cet effet que :

« Les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994 ».

Quant à l'Accord OTC, il dispose en son article 2-4 que :

« Dans les cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques, sauf lorsque ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ».

Suivant la même logique, l'article 2-5 souligne que :

« Chaque fois qu'un règlement technique sera élaboré, adopté ou appliqué en vue d'atteindre l'un des objectifs légitimes expressément mentionnés au paragraphe 2, et qu'il sera conforme aux normes internationales pertinentes, il sera présumé – cette présomption étant réfutable - ne pas créer un obstacle non nécessaire au commerce international ».

18. Le phénomène de normalisation est susceptible de revêtir plusieurs acceptions. La littérature suggère différentes pistes de définitions permettant de saisir la norme technique

dans sa globalité. L'ensemble de ces définitions converge sur les traits distinctifs de la norme technique, lesquels tiennent au mode de production et à l'auteur, à sa dépendance vis-à-vis de la science et de la technique et à son caractère volontaire. Selon l'acceptation de BENOÎT LELONG et ANDRÉ MALLARD, la norme technique se conçoit comme un

« document déterminant des spécifications techniques de biens, de services ou de processus qui ont vocation à être accessibles au public, résultent d'un choix collectif entre les parties intéressées à sa création, et servent de base pour la solution de problèmes répétitifs. Ces problèmes répétitifs peuvent être ramenés à deux grandes fonctions de coordination dans un système de production et d'échange (quel qu'il soit : industriel, scientifique, économique, etc.) : la coordination de la production, au sens où les normes livrent à l'ensemble des producteurs des informations utiles à la conception des nouveaux produits ; la coordination au niveau de l'échange, au sens où les normes opèrent comme des marqueurs qui permettent de distinguer, dans l'ensemble des produits à échanger, ceux qui répondent à un certain nombre de propriétés explicitement spécifiées »³⁵.

19. Une autre définition qui apporte des éléments complémentaires à la précédente désigne la norme technique comme un « document, établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné »³⁶. Dans sa dimension internationale, il s'agit d'une « norme qui est adoptée par une organisation internationale à activités normatives »³⁷. Il ressort des approches définitionnelles ci-dessus que la norme technique est le résultat d'un travail collaboratif et consensuel impliquant les acteurs publics, les entreprises et d'autres groupes d'intérêts. La participation effective des parties intéressées à la fabrication de la norme et l'exigence de consensus sont des conditions essentielles à la légitimité et l'effectivité futures de la norme technique. Dans la plupart des secteurs de l'économie mondiale, la légitimité des normes techniques repose en grande partie sur leur acceptation par les acteurs sur lesquels elles sont appelées à peser. Pour ce qui est de la source des normes techniques il apparaît que la production des normes techniques relève principalement des organisations dont l'activité normative est acceptée au niveau national ou international. En d'autres termes, l'édiction des normes techniques est le fait

³⁵ B. LELONG et A. MALLARD, « Présentation », *Réseaux*, 2000, vol. 18, n° 102, p. 11.

³⁶ ISO/IEC, « Directives ISO/IEC, Partie 2 Principes et règles de structure et de rédaction des documents ISO et IEC », 2018, p. 3; disponible sur https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/4230450/4230454/Directives_ISO_IEC%2C_Partie_2_%E2%80%94Principes_et_r%C3%A8gles_de_structure_et_de_r%C3%A9daction_des_documents_ISO_et_IEC_%28Huitième_%C3%A9dition%2C_2018%29.pdf?nodeid=19952150&vernum=-2 (Consulté le 25 janvier 2021).

³⁷ Ibid., p. 3.

d'organismes gouvernementaux et intergouvernementaux ayant reçu mandat des autorités publiques. Le critère de l'habilitation expresse conduit l'organisation internationale de normalisation (ISO) à établir une distinction entre la normalisation formelle³⁸, par opposition à une autre forme de normalisation, celle-là, dite officieuse³⁹, qui est le fait d'organismes privés sans habilitation.

- 20.** La spécificité de la norme technique tient également à ses fondements technoscientifiques. Ainsi que l'affirme PAUL AMSELEK, « les normes techniques sont produites en fonction d'un savoir acquis dont on s'efforce de tirer les applications pratiques auxquelles il peut se prêter »⁴⁰. Les normes techniques reflètent les évolutions scientifiques et technologiques du moment afin de répondre de manière efficace aux besoins des acteurs. En réalité, ainsi que l'affirme DOMINIQUE WOLFF⁴¹, cette catégorie de normes est au cœur des processus d'innovation scientifique et technique dont elles constituent des outils de codification. Dans cette perspective, les normes techniques ont vocation à assurer « l'interchangeabilité », « la compatibilité » et « l'interopérabilité »⁴² des produits. La spécificité de la norme technique est enfin liée à son caractère volontaire. À la différence de la règle de droit dont le caractère général s'impose à l'ensemble de la communauté, du fait des autorités émettrices, la normalisation technique ne vaut que pour les acteurs qui acceptent volontairement de s'y soumettre. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) souligne expressément le caractère facultatif des normes techniques. La disparition totale des entraves au commerce international de biens et services, qui structure la philosophie de l'OMC, explique la méfiance que cette organisation entretient vis-à-vis des normes techniques internationales. Elles sont en effet susceptibles de constituer des barrières non tarifaires au commerce international.

³⁸ ISO, *Normes internationales et normes privées*, Genève, ISO, 2010, p. 4.

³⁹ E. BROSSET et È. TRUILHÉ-MARENGO, « Normes techniques en droit international : les mots et les choses », in *Les enjeux de la normalisation technique internationale : Entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La documentation française, 2006, p. 24.

⁴⁰ P. AMSELEK, « Norme et loi », *Archives de philosophie du droit*, 1980, p. 19, cité par L. BOY, « Liens entre la norme technique et la norme juridique en droits communautaire et international », in *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La documentation française, 2006, pp. 59-60.

⁴¹ D. WOLFF, « Économie de l'innovation : le rôle des normes techniques et des brevets », *Vie & sciences de l'entreprise*, 2010, vol. 1, n° 183-184, p. 62.

⁴² B. LELONG et A. MALLARD, « Présentation », *op. cit.*, pp. 11-12. Pour ces auteurs, « les fonctions de compatibilité et d'interopérabilité renvoient à la nécessité de garantir l'interfonctionnement des objets techniques dans les systèmes qu'ils composent, ou dans les environnements avec lesquels ils sont amenés à interagir ».

À l'ère de l'interconnexion croissante des marchés de produits et services, la normalisation se présente désormais comme un instrument de marché. Au-delà de la quête d'efficacité qui passe par la rationalisation des processus de production, la normalisation technique est un instrument au service de la compétitivité des entreprises et cette compétitivité passe par la recherche d'une certaine qualité des produits et services⁴³. Dans une économie globalisée, c'est un enjeu stratégique. La conformité des produits à des normes techniques est considérée comme un gage de qualité et de performance⁴⁴ qui permet de pénétrer des marchés devenus hautement concurrentiels ou de sauvegarder des niches commerciales. En lien avec la dimension commerciale, la normalisation technique se présente également sous l'angle de la transparence et de la diffusion de l'information auprès des consommateurs. Le foisonnement de l'offre des produits s'accompagne paradoxalement d'un faible niveau d'information qui rend difficile leur traçabilité. Ce défaut d'information a généré une forme de culture de la vigilance chez les consommateurs qui les amène à de plus en plus s'interroger sur l'origine et la manière dont les produits qui leur sont proposés sont produits. Le processus de certification et de labellisation vise dans une certaine mesure à corriger cette asymétrie d'information⁴⁵ qui limite les capacités du consommateur à choisir en connaissance de cause. La normalisation technique renvoie en fin de compte à une « pratique de production ou homologation de normes auxquelles doivent ou sont censés répondre des produits, services, ou procédés, et que complète une activité de certification, c'est-à-dire d'appréciation de la conformité à ces normes »⁴⁶. Les normes techniques peuvent aussi être qualifiées de privées lorsque l'autorité en charge de leur émission n'est pas formellement habilitée par les autorités publiques à exercer une activité normative et que l'adhésion aux formes de normativité ainsi générées est totalement volontaire. C'est le cas des organisations professionnelles, des groupements de producteurs ou des ONG qui produisent des normes destinées à améliorer le fonctionnement d'une filière ou d'un secteur d'activité. L'organisation pour le développement industriel et commercial (ONUDI) définit les normes privées comme des

⁴³ J.-Y. CHÉROT, « Avant-propos », *Droit prospectif, Cahiers de méthodologie juridique*, 2191 ; M. SARROUF, *Les normes privées relatives à la qualité des produits*, 2012, p. 39

⁴⁴ B. LELONG et A. MALLARD, « Présentation », *op. cit.*, p. 12.

⁴⁵ L. BOY, « Liens entre la norme technique et la norme juridique en droits communautaire et international », *op. cit.*, p. 57.

⁴⁶ A. JEAMMAUD, « Introduction à la sémantique de la régulation juridique. Des concepts en jeu », in *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 47.

« initiatives volontaires non prescrites par le gouvernement, qui portent sur les questions sociales, environnementales et de sécurité, établissent des critères pour les produits et les procédés de production, peuvent être élaborées par des sociétés, des groupes de sociétés ou des organisations de la société civile »⁴⁷.

Cette acception de la norme technique est celle qui sera retenue dans le cadre de cette recherche pour désigner les normes élaborées par les organisations de la société civile pour contribuer à la gestion durable des forêts dans le bassin du Congo.

- 21.** La montée en puissance de ces normes dans le secteur forestier amène à s'interroger sur la nature de ces normes et les connexions qui peuvent exister entre celles-ci et les normes juridiques. Pour ESTELLE BROSSET et ÈVE TRUILHÉ-MARENGO, les normes techniques ne sont pas des normes juridiques, les lignes de démarcation entre ces deux catégories de normes étant tranchées. Les auteures précitées affirment, concernant la distinction entre normes techniques et normes juridiques que :

« Dans le premier cas, la règle technique tire sa validité de son efficacité, d'où son caractère concret, mobile et facultatif. [...] Dans le second, la norme tire sa validité de son insertion dans un système idéal de normes, le système juridique d'où son caractère général et abstrait, permanent et obligatoire. La nature des deux normes est donc profondément opposée : la norme juridique s'apparentant au devoir être (*sollen*), la norme technique à l'être (*sein*)⁴⁸.

Les normes techniques font donc partie des « normes a-juridiques »⁴⁹. Mais le fait même d'évoquer ces normes montre que les normes juridiques ne sont pas uniques dans la sphère normative. Le pluralisme normatif est en effet l'une des caractéristiques majeures du système social. Ainsi, il existe de nombreuses autres normes qui gravitent dans cet environnement et qui peuvent parfois évoluer dans une relative indifférence vis-à-vis de l'ordre juridique, coexister avec les normes juridiques ou entrer en conflit avec ces dernières. Pour Mireille Delmas-Marty, « le pluralisme renvoie à la dispersion, au libre mouvement, donc à la séparation des de systèmes autonomes et fermés »⁵⁰. Par conséquent, affirmer que la sphère sociale est caractérisée par le pluralisme, signifie qu'il s'agit d'un espace fragmenté où le foisonnement de normes génère inévitablement des

⁴⁷ ONUDI, Normes privées : mieux les connaître pour mieux les appliquer. Guide sur les normes privées dans les secteurs du vêtement, du cuir et du mobilier, ONUDI, Vienna 2010, p. 15, accessible en ligne à l'adresse : https://www.unido.org/sites/default/files/2010-11/UNIDO_%20Guidelines_%20french_0.pdf

⁴⁸ E. BROSSET et È. TRUILHÉ-MARENGO, « Normes techniques en droit international : les mots et les choses », in *Les enjeux de la normalisation technique internationale : Entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La documentation française, 2006, p. 25.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁰ M. DELMAS-MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », conférence présentée le 26 janvier 2006 à l'Université Bordeaux IV, p. 1 ; voy. également M. DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné*, 1, Paris, Seuil, 2006, pp. 17-19.

interactions concurrentielles. Ce type d'interactions concerne les rapports entre les espaces normatifs nationaux, régionaux et internationaux qui peuvent entrer en compétition par la mise en place de régimes fiscaux attractifs pour attirer les investissements. Cette première forme de concurrence normative s'inscrit dans une perspective strictement juridique. Elle concerne la possibilité offerte aux destinataires de la règle de droit d'opérer une sélection entre les ordres juridiques pour ne retenir que le plus avantageux, phénomène qu'ALAIN SUPIOT qualifie de darwinisme normatif⁵¹. Cette compétition entre les ensembles juridiques concerne aussi les rapports entre ces derniers et les espaces normatifs non juridiques. Ainsi, le phénomène de « concurrence normative ou internormative peut également désigner la concurrence imposée par d'autres types de normes aux règles de droit et aux institutions qui les édictent et assurent leur application »⁵². Cette appréhension de la concurrence normative est opératoire pour aborder les relations entre normes juridiques et normes de certification dans le bassin du Congo. POUR BENOÎT FRYDMAN, cette dernière forme de compétition est la plus dangereuse pour les États, puisqu'elle a pour effet de remettre en cause le monopole des institutions publiques dans la régulation sociale. L'auteur précité affirme en substance que :

« Cette concurrence avec d'autres types de normativités, élaborées en dehors des institutions politiques internationales et qui recourent à leur propre arsenal pour assurer leur effectivité, pourrait bien se révéler plus délétère encore pour les États que celle qui les oppose entre eux. Car ces normes risquent, et c'est d'ailleurs l'objectif des institutions qui les produisent, de marginaliser complètement les États »⁵³.

- 22.** La logique de concurrence ainsi décrite s'applique dans le bassin du Congo où les normes de certification forestière se développent de manière importante dans l'ombre des États. L'observation empirique du déploiement de ces normes permet d'y déceler des tendances hégémoniques visant à remettre en cause le monopole des États dans la gouvernance forestière. Pour une partie de la doctrine, la concurrence entre ces deux catégories de normes aboutit à la technicisation progressive de la norme juridique⁵⁴. Cela signifie que les normes privées pénètrent dans l'ordre juridique et deviennent des normes publiques et dans ce cas, ces dernières deviennent des émanations des normes privées et perdent

⁵¹ A. SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie : la justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010.

⁵² B. FRYDMAN, *La concurrence normative européenne et globale*, Working Papers, Belgique, Centre Perelman de philosophie du droit, 2016, p. 3.

⁵³ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁴ E. BROSSET et È. TRUILHÉ-MARENGO, « Normes techniques en droit international : les mots et les choses », *op. cit.*, p. 29.

leur substance. Il y a donc substitution des normes techniques aux normes juridiques sur le plan substantiel. Cette hypothèse est difficilement envisageable dans le bassin du Congo. Sans remettre en cause, l'existence d'une « concurrence de plus en plus vive faite à la juridicité officielle par d'autres normes, applicables aux objets et aux situations normalement régies par le droit étatique, mais fabriquées hors de tout contrôle de l'État »⁵⁵, nous émettons l'hypothèse selon laquelle les normes juridiques résistent aux normes techniques dans la mesure où la pénétration de ces dernières dans l'ordre juridique reste marginale. Face à la montée en puissance des normes techniques, les normes juridiques s'inscrivent dans un processus ambivalent de « réception et de résistance »⁵⁶. Cela pose la question de la place que les normes techniques occupent dans le champ normatif étant entendu qu'elles entretiennent de nombreuses interactions avec l'environnement juridique. Il s'agira donc pour nous de déterminer quelle est la nature des interactions que les normes techniques entretiennent avec les normes juridiques dans le domaine de la gestion durable des forêts. Cela permettra également d'analyser dans quelle mesure les normes techniques constituent ou non des menaces pour les normes juridiques. L'avènement de ces nouvelles normes n'est-il pas plutôt une opportunité pour une gestion forestière améliorée dans le bassin du Congo ?

- 23.** L'analyse des normes relatives à la gestion durable des forêts dans le bassin du Congo permettra d'apporter des éléments de réponse à ces questionnements à travers la mobilisation conjointe des éléments théoriques et des observations empiriques. L'évolution des normes juridiques et de certification forestière montre que les interactions entre leurs espaces normatifs respectifs sont dynamiques. De ce point de vue, on peut affirmer qu'une interpénétration graduelle des normes juridiques et des normes de certification forestière dans le bassin du Congo a succédé à la concurrence qu'elles se livraient à l'origine.

⁵⁵ D. DE BÉCHILLON, « La structures normes juridiques à l'épreuve de la postmodernité », in *La production des normes entre État et société civile. Les figures de l'institution et de la norme entre État et sociétés civiles*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 72.

⁵⁶ F. OST, « De l'internormativité à la concurrence des normativités : quels sont le rôle et la place du droit ? », *Les Cahiers de Droit*, 2018, vol. 59, n° 1, p. 22.

Plan de la thèse :

Partie 1 – La concurrence originelle entre normes juridiques et normes de certification forestière

Partie 2 – L'interpénétration graduelle des normes juridiques et des normes de certification forestière

Partie 1 - La concurrence originelle entre normes juridiques et normes de certification forestière

24. Historiquement, la gestion forestière dans le bassin du Congo est une prérogative exclusive des autorités publiques. Ces dernières ont longtemps détenu le monopole de la production des normes applicables au secteur forestier, leur application et la sanction, le cas échéant, des atteintes aux législations forestières. L'exclusivité des normes juridiques dans la régulation des activités forestières est fondée sur la conviction de la capacité des normes juridiques à apporter des solutions pertinentes aux problèmes du secteur forestier et sur l'aptitude des appareils administratifs à appliquer celles-ci. Cette conception selon laquelle « le droit constituait la seule forme de normativité à la fois légitime, en tant qu'instrument du pouvoir étatique souverain, et efficace, dès lors que seule susceptible de déclencher l'usage de la force publique » a constitué pendant plusieurs décennies le socle des politiques forestières dans le bassin du Congo.
25. Sur le plan substantiel, le contenu des législations forestières tend à démontrer la pertinence des normes juridiques en tant que modèles et instruments d'orientation des pratiques. Ces législations ont été élaborées à l'issue de la Conférence de Rio de Janeiro en 1992. À cet effet, les principes de la gestion durable y ont été intégrés, d'où la conception selon laquelle les codes forestiers sont suffisamment robustes pour impulser une gestion forestière plus respectueuse des aspects sociaux, économiques et environnementaux. Cette conception du rôle des normes juridiques est légitimée sur le plan théorique, par la supériorité affirmée de ces dernières sur les ordres normes sociales. Les attributs tels que l'obligation et la sanction qui sont associées aux normes juridiques en font des instruments qui surplombent la sphère normative et dont la légitimité n'est pas contestable par d'autres normes sociales.
26. Les attributs des normes juridiques expliquent l'attitude condescendante des acteurs publics vis-à-vis des normes certification forestières dans le bassin du Congo. Pour ces derniers, la certification forestière était considérée comme une « forme ancillaire de normativité, déléguée et subordonnée »⁵⁷, peu digne d'intérêt. Elle était perçue comme une question commerciale, une initiative strictement privée qui ne concernait que les

⁵⁷ B. FRYDMAN, « Prendre les standards et les indicateurs au sérieux », in *Gouverner par les standards et les indicateurs : De Hume au Rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 7.

compagnies forestières exportant leurs produits dans les marchés sensibles aux enjeux écologiques.

27. À la réalité, les normes techniques ne sont pas des normes subordonnées aux normes juridiques. Évoquant la place des normes techniques dans la sphère normative, BENOÎT FRYDMAN souligne :

« Il n’y a pas, d’un côté, un système juridique organisé à l’échelle des États et du monde et, de l’autre, un “infra-droit”, selon l’expression de Carbonnier, formé d’une masse plus ou moins indéterminée et hétéroclite de normes techniques, que le droit serait appelé à mettre en ordre. Nous voyons plutôt deux modes structurés, organisés et institutionnalisés de régulation qui se font face ou plutôt se tourne le dos. [...] Les normes ne sont pas un “infra-droit”, mais un “contre-droit”, un concurrent de l’ordre juridique »⁵⁸.

L’analyse des rapports entre les normes juridiques et les normes de certification dans le bassin du Congo confirme l’hypothèse de la concurrence. D’un côté, on note que la certification est un véritable système de régulation qui entre en rivalité avec l’ordre juridique en raison d’une expansion conséquente le plan normatif et institutionnel (Titre 1). Alors que l’attitude initiale des acteurs publics se limitait à une forme d’indifférence teintée de condescendance, la vitalité de la certification forestière a conduit les acteurs publics à développer de nouveaux instruments destinés à consolider l’assise des normes juridiques comme les références à partir desquelles la gestion durable des forêts doit être organisée et mise en œuvre (Titre 2).

⁵⁸ *Ibid.*, p. 32.

Plan de la première partie :

Titre 1 – L'expansion des normes techniques

Titre 2 – La réaffirmation de la suprématie des normes juridiques

Titre 1 - L'expansion des normes techniques

28. La prolifération des normes juridiques portant sur les forêts s'accompagne paradoxalement d'un déficit chronique de mise en œuvre, étant entendu qu'il ne suffit pas pour une règle de droit d'être conceptuellement pour être matériellement⁵⁹. Encore faudrait-il que les règles juridiques internationales fassent l'objet d'une transposition suffisante⁶⁰ en droit interne et que les institutions étatiques disposent des capacités nécessaires à leur application effective. Dans le bassin du Congo, l'accentuation de ces lacunes normatives et des carences institutionnelles dans le cas des pays du bassin du Congo a entraîné un relatif échec des instruments juridiques.

Parallèlement, des normes techniques d'origine privée vont se développer avec pour ambition de combler les défaillances des mécanismes publics de régulation. Ces normes ciblent les entreprises qui opèrent dans le secteur forestier en les amenant à modifier leurs pratiques d'exploitation et à prendre en considération les aspects sociaux et environnementaux qui, très souvent, sont négligés par les lois et réglementations étatiques. Cette catégorie nouvelle de normes environnementales, qui a émergé au début des années 1990, se caractérise par un dynamisme certain (Chapitre 1) accompagné par la montée en puissance des acteurs privés dans la régulation de la gestion des forêts (Chapitre 2).

Plan du titre :

Chapitre 1 – La vitalité des normes privées

Chapitre 2 – L'interventionnisme croissant des acteurs privés

⁵⁹ J. CARBONNIER, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, L.G.D.J., 2001.

⁶⁰ S. MALJEAN-DUBOIS, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Les notes de l'IDDRI, 2003.

Chapitre 1 - La vitalité des normes privées

29. Encore relativement discrète dans les années 1980, la normalisation technique a fait preuve d'un dynamisme exceptionnel ces dernières années à la faveur de la globalisation des échanges⁶¹. À titre d'illustration, les divers segments de l'économie mondiale rassemblent plus de 34 000 normes techniques et environ 2000 normes supplémentaires de ce type sont générées chaque année⁶². La progression significative de la normalisation en fait un phénomène mondial⁶³ qui affecte tout particulièrement le domaine social et environnemental. Les thèmes de prédilection des organisations non gouvernementales que sont l'agriculture durable et la gestion durable des ressources naturelles illustrent à bien des égards cette vitalité de la normalisation, si l'on en juge le nombre sans cesse croissant d'initiatives qui se développent, l'adhésion du secteur privé et surtout l'expansion géographique qui en découle. Entre 2011 et 2015 par exemple, la surface des forêts exploitées suivant les normes de gestion durable du Forest Stewardship Council (FSC) et du Pan European Forest Certification (PEFC) a progressé de 61 pour cent, les zones couvertes par Better Cotton Initiative (BCI), les tables rondes sur le soja (RTRS) ou le palmier à huile (RSPO), ont toutes connu des marges de progression significatives au cours de la même période⁶⁴.
30. En Afrique centrale, le développement des normes privées dans le champ environnemental s'est manifesté sous deux formes principales à savoir les codes de conduite et la certification. Pour ce qui est des codes de conduite, le secteur privé industriel africain a opté pour cet instrument comme procédé de justification de la durabilité des pratiques d'exploitation forestière. Les industriels, majoritairement européens, opérant en Afrique et regroupés au sein de l'Inter African Forestry Association (IFIA) ont adopté un code de déontologie, sorte de code de conduite à l'intention de ses membres et ayant pour but de « répondre de façon concrète aux soucis de gestion

⁶¹ E. BROSSET et È. TRUILHÉ-MARENGO, « Normes techniques en droit international : les mots et les choses », in *Les enjeux de la normalisation technique internationale : Entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La Documentation française, 2006, pp. 13 ; L. BOY, « La valeur juridique de la normalisation », in *Les transformations de la régulation juridique*, Droit et société, n° 5, Paris, LGDJ, 1998, p. 183.

⁶² « France Normalisation - Tout savoir sur la normalisation volontaire en France », disponible sur <https://www.francenormalisation.fr/> (Consulté le 4 janvier 2021).

⁶³ E. BIÉNABE, C. BRAMLEY et H. VERMEULEN, « Equity implications of emerging private standards schemes: What is the role of the public sector? », in *4èmes Journées de recherches en sciences sociales*, Rennes, 9 décembre 2010, p. 1.

⁶⁴ J. LERNOUD *et al.*, *The state of sustainable markets 2017: statistics and emerging trends*, Geneva, ITC, 2017, p. 3.

forestière durable ainsi qu'aux problèmes d'illégalité et de mauvaise gouvernance »⁶⁵. La sensibilité croissante des citoyens, des consommateurs et des pouvoirs publics sur l'origine durable des produits forestiers ou non, associée à la capacité de projection des normes européennes au niveau international justifiait une telle évolution. Le livre vert de la Commission européenne va dans ce sens en incitant les entreprises à « mettre en œuvre leur responsabilité sociale à l'échelon non seulement de l'Europe, mais aussi de la planète, y compris tout au long de leur chaîne de production »⁶⁶. Dans la mesure où la quasi-totalité des bois de la Communauté économique des États d'Afrique centrale était exportée vers l'Union européenne, la prétention des autorités européennes à réguler les pratiques de leurs entreprises opérant en dehors des frontières de l'Union avait une résonance particulière pour le secteur privé du bassin du Congo majoritairement constitué de filiales de compagnies européennes et dont l'UE était jusqu'en 2008 le principal marché d'exportation. Le recours à un code de déontologie comme élément prouvant l'engagement des opérateurs dans la GFD a fait l'objet de nombreuses critiques notamment du fait de l'absence de mécanismes de vérification de la réalité des engagements par une tierce partie. Fondamentalement, les critiques à l'endroit du code de déontologie de l'IFIA rendent compte des faiblesses consubstantielles à l'autorégulation dans son ensemble. Du fait de leur nature volontaire, la force contraignante normative des instruments qui forment l'autorégulation n'est pas toujours évidente⁶⁷, surtout dans le cas où elle émane des corporations ou des associations professionnelles. Les capacités de sanction de l'organisation à l'égard des membres défaillants étant souvent très faibles, voire inexistantes, soit d'une intensité si faible qu'elles n'autorisent pas de changements significatifs de la part des membres en délicatesse avec le code de conduite. Dans le cas d'espèce, le recours de l'IFIA à l'autorégulation semblait s'inscrire davantage dans une logique de « greenwashing »⁶⁸ que de transformation substantielle des pratiques managériales et d'exploitation

⁶⁵ S. ANGERAND, *FIPCAM : Hold up dans les forêts du Cameroun*, Greenpeace Italia, Milieu défense, Les amis de la terre, 2007, p. 13.

⁶⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Livre vert : Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », 2001.

⁶⁷ S. CHASSAGNARD-PINET et G. DELALIEUX, « La contractualisation des normes sociales et environnementales », in *Normes juridiques et normes managériales : enjeux et méthode d'une nouvelle internormativité*, Droit et société, Paris, 2014, p. 47.

⁶⁸ M. WEMAERE et S. MALJEAN-DUBOIS, « Introduction générale », in *L'implication des entreprises dans les politiques climatiques : entre corégulation et autorégulation [actes du séminaire, Aix-en-Provence, 2010]*, Monde européen et international, Paris, la Documentation française, 2011.

forestière. Aussi, cette forme de régulation de la gestion forestière a-t-elle été rapidement abandonnée au bénéfice des systèmes de certification.

La certification émerge à l'orée des années 1990 lorsque la société civile met en place un mécanisme alternatif de gouvernance qui repose sur la valorisation commerciale des produits issus des forêts dont la gestion est qualifiée de durable en lieu et place du boycott des bois tropicaux⁶⁹. Bien avant la conférence de Rio en 1992, les ONG s'étaient en effet illustrées par un certain activisme avec l'orchestration d'une campagne de boycott des bois tropicaux conduite par WWF, Rainforest Alliance et Greenpeace. L'idée était d'attirer l'attention sur la déforestation tropicale en mobilisant les opinions publiques et en exerçant des pressions sur les gouvernements en vue de restreindre l'utilisation de bois tropicaux dans les commandes publiques. De fait, cet activisme a bien entraîné le durcissement de la réglementation dans quelques pays, mais son effet sur l'affaiblissement du commerce de bois tropicaux illégaux fut marginal⁷⁰. La certification forestière rentre dans la catégorie de ce que la littérature anglo-saxonne désigne sous le terme de « non-state driven market governance systems » (NSMD) et qui correspond à un système de gouvernance mis sur pied par les acteurs privés et indépendant des autorités étatiques en ce sens que sa légitimité repose essentiellement sur le marché. Certains spécialistes considèrent le développement de la certification comme l'une des plus importantes évolutions de la gouvernance forestière de ces dernières décennies et comme une alternative possible à la faillite des mécanismes publics de régulation face aux problèmes environnementaux et sociaux posés par la déforestation en zone tropicale⁷¹. En Afrique centrale, la certification s'est présentée comme une opportunité pour le secteur privé d'accéder aux marchés européens écologiquement sensibles et potentiellement plus rémunérateurs que les marchés traditionnels. Outre l'aspect incitatif, l'argumentaire autour de la certification met en avant les questions d'image et de réputation auxquelles sont sensibles les multinationales, particulièrement celles qui opèrent dans le secteur des ressources naturelles. En tant que facteur de légitimation de la qualité de la gestion forestière, la certification est également une opportunité pour les gouvernants qui peuvent

⁶⁹ W. DELVINGT et G. LESCUYER, « Certification et gestion forestière : Enjeux et perspectives pour les forêts du Bassin du Congo », in *Quel avenir pour les forêts de la République Démocratique du Congo ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*, pp. 62-67, p. 1.

⁷⁰ G. BUTTOUD et A. KARSENTY, « L'écocertification de la gestion des forêts tropicales », *Revue forestière française*, 2001, n° 6, p. 692.

⁷¹ S. BERNSTEIN et B. CASHORE, « Nonstate Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? », in *Hard choices, soft law: Voluntary standards in global trade, environment and social governance*, Ashgate, 2004, pp. 33-63, p. 35.

l'utiliser à des fins instrumentales pour démontrer les progrès vers la GDF. Les a priori favorables dont bénéficient les systèmes de certification ont facilité l'appropriation desdits systèmes par les entreprises du secteur forestier d'où le développement normatif important observé ces dernières années (Section 1). Ce développement important a eu pour effet de concurrencer les normes juridiques (Section 2).

Section 1. Une activité normative dynamique

- 31.** Depuis les premières expériences au milieu des années 1990, les normes privées ont profondément irradié le paysage forestier dans le bassin du Congo. Cette progression des normes privées se décline sous la forme d'une production soutenue de normes de gestion des forêts (§1) et par la mobilisation d'instruments de gouvernance jusque-là quasi inconnus dans le secteur forestier (§2).

§ 1. Des normes variées

- 32.** À l'origine du concept dans les années 1990⁷², la certification forestière, comprenait plusieurs centaines de labels. Cette multitude de labels a conduit à l'émergence d'une forme de guerre entre les différents systèmes de certification⁷³. Il se cache en effet d'importants enjeux économiques sous les cendres de la gestion durable⁷⁴. L'attractivité de la certification forestière a conduit les entrepreneurs environnementaux à développer une offre normative variée qui peut être regroupée en deux catégories à savoir les normes relatives à la durabilité de la gestion forestière (A) et les standards de vérification de la légalité (B).

A. Les normes relatives à la durabilité de la gestion forestière

- 33.** La quête de la durabilité des ressources forestières est au cœur du fonctionnement des normes privées de protection des forêts. La crédibilité de l'écocertification des forêts

⁷² A. KARSENTY, G. LESCUYER et R. NASI, « Est-il possible de déterminer des critères et indicateurs de gestion durable des forêts tropicales ? », *op. cit.*

⁷³ P. ARNOULD, « L'écocertification ou la guerre des labels : vers une nouvelle géopolitique forestière ? », *Annales de géographie*, 1999, vol. 108, n° 609, pp. 567-582.

⁷⁴ G. DELALIEUX, « Audit et certification : une véritable industrie », *Projet*, 2017, vol. 361, n° 6, p. 80.

repose en effet sur sa capacité à inverser durablement la courbe de la déforestation dont elle est l'émanation⁷⁵. En matière de durabilité, l'espace est occupé par deux normes d'inégale importance à savoir la norme du Forest Stewardship Council (FSC) et la norme du Pan African Forest Certification (PAFC), qui ont connu une véritable expansion dans le bassin du Congo.

- 34.** La norme du FSC est de loin la plus développée dans le bassin du Congo. Le FSC est une organisation à but non lucratif dont l'émergence remonte à 1993 à l'initiative des ONG environnementales, avec le WWF pour chef de file et la participation de diverses organisations de producteurs et de peuples autochtones. La gouvernance du FSC se veut démocratique à travers la distribution équitable du pouvoir entre les chambres économique, sociale et environnementale qui constituent son ossature⁷⁶. De la même manière, la représentativité est assurée de manière équilibrée entre pays en voie de développement et pays développés⁷⁷. Conscient des antagonismes forts qui existent entre les trois chambres, la structure égalitaire vise à prémunir le processus décisionnel des influences dominantes d'un groupe d'acteurs⁷⁸. Le FSC entend promouvoir une gestion forestière respectueuse de l'environnement, socialement bénéfique et écologiquement viable⁷⁹. À cet égard, le système s'appuie sur une norme constituée de Principes, Critères et Indicateurs (PCI) définis de manière consensuelle et participative au niveau international. Les PCI sont d'application mondiale et concernent tout type de forêts. Ces PCI donnent des indications générales sur la démarche à suivre par les opérateurs de la filière bois pour voir la gestion des concessions qualifiée de durable. Le système FSC repose également sur l'adaptabilité de sa norme. En effet, la norme générique fixe un cadre général susceptible d'être adapté à la situation particulière de chaque pays. C'est cette flexibilité normative qui a rendu possible le développement d'une norme FSC

⁷⁵ P. ARNOULD, « L'écocertification ou la guerre des labels », *op. cit.*, p. 571.

⁷⁶ E. MEIDINGER, « Forest certification and democracy », *European Journal of Forest Research*, 2011, vol. 130, n° 3, p. 408.

⁷⁷ S. BERNSTEIN et B. CASHORE, « Nonstate Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? », in *Hard choices, soft law: Voluntary standards in global trade, environment and social governance*, Ashgate, 2004, pp. 33-63.

⁷⁸ G. AULD, L.H. GULBRANDSEN et C.L. MCDERMOTT, « Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry », *Annual Review of Environment and Resources*, novembre 2008, vol. 33, n° 1, pp. 187-211.

⁷⁹ F.S.C.- AFRICA, « Homepage », *FSC Africa*, s.d., disponible sur <https://africa.fsc.org:443/fr-cd> (Consulté le 9 avril 2018).

concernant spécifiquement les forêts du bassin Congo⁸⁰ ainsi que des déclinaisons nationales notamment au Cameroun et en République du Congo.

35. Au plan substantiel, la norme FSC du bassin du Congo couvre plusieurs aspects de la gestion durable notamment les questions sociales, la protection de la flore et la faune, l'extraction des ressources ligneuses, le suivi-évaluation de l'exploitation forestière et les questions relatives aux droits fonciers⁸¹. La norme FSC est la seule effectivement mise en œuvre dans le bassin du Congo et ce dans trois pays : le Cameroun, le Gabon et la République populaire du Congo. L'artisan principal de cet enracinement de la norme FSC est le WWF à travers le Central African Forest and Trade Network (CAFTN), déclinaison africaine du programme Global Forest and Trade Network (GFTN). Le GFTN est une plateforme de collaboration impliquant les acteurs de la filière bois, de la production à la commercialisation, en passant par la transformation. L'ambition du programme constitué d'ONG, de producteurs, de transformateurs et de distributeurs des produits forestiers est d'endiguer les menaces qui pèsent sur les forêts mondiales à travers la promotion d'un commerce et le soutien des pratiques de gestion forestière respectueuses des exigences environnementales et sociales⁸². À travers ce programme, le WWF a mis à la disposition des entreprises du secteur forestier d'Afrique centrale une expertise technique tendant à améliorer leurs pratiques de gestion forestière ainsi que des facilités d'accès aux crédits de longue durée⁸³. Le socle fondamental sur lequel reposait ce soutien était l'incitation forte des gestionnaires forestiers à s'engager dans l'obtention des certificats de gestion forestière internationalement crédibles⁸⁴, la préférence allant vers la certification FSC. Quand on réalise une cartographie des opérateurs appuyés par le CAFTN, on observe que les entreprises appuyées se caractérisent par la possession de concessions forestières de grande superficie, la nature européenne de leur capital bien qu'elles soient la plupart du

⁸⁰ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « FSC forest stewardship standard for the Congo basin », 2013.

⁸¹ ISEAL ALLIANCE, « Principles for Credible and Effective Sustainability Standards Systems: ISEAL credibility principles », 2013, disponible sur https://www.isealalliance.org/sites/default/files/resource/2017-11/ISEAL_Credibility_Principles.pdf (Consulté le 9 avril 2018).

⁸² « The Global Forest & Trade Network (GFTN) | WWF », disponible sur <http://gftn.panda.org/> (Consulté le 9 avril 2018).

⁸³ « Practical Information for Forests Managers | WWF », disponible sur http://gftn.panda.org/practical_info/forest_managers/index.cfm (Consulté le 9 avril 2018).

⁸⁴ WWF et WORLD BANK GLOBAL FOREST ALLIANCE, *Forest Certification Assessment Guide: A framework for assessing credible forest certification systems/schemes*, Washington DC, 2006, disponible sur http://siteresources.worldbank.org/EXTFORESTS/Resources/FCAG_WB_English.pdf (Consulté le 10 avril 2018).

temps des sociétés de droit congolais, camerounais ou gabonais, et enfin, l'Union européenne constitue leur principal marché d'exportation⁸⁵.

- 36.** À l'analyse, ces trois éléments posent premièrement le problème de l'accessibilité des normes de certifications de la gestion durable. Seules les multinationales à travers leurs filiales locales sont à même de s'engager dans ce type de processus dont les coûts financiers peuvent être considérables. Partant, ces normes privées participent indirectement d'une stratégie de la profession forestière, laissant en marge nombre d'opérateurs de taille modeste et limitant par conséquent les possibilités d'expansion future de la certification de gestion durable. De l'autre côté, la configuration du marché visé indique les normes de certification ont une zone d'influence limitée si on prend en compte la montée en puissance des marchés émergents en Afrique ou en Chine. Quoiqu'il en soit, la reconnaissance internationale dont jouissait le FSC offrait potentiellement une plus-value, tout en garantissant l'accès à des niches commerciales à l'instar des marchés publics⁸⁶ et prémunissait tout autant la réputation des entreprises forestières contre les attaques de certaines ONG. Ces deux facteurs ont fortement incité les entreprises à s'investir dans la certification FSC. Entre le premier certificat FSC décerné en 2005 à la firme hollandaise WIJMA au Cameroun et 2011, l'expansion territoriale de la norme FSC a significativement évolué, au point de faire du bassin du Congo, la zone disposant de la plus importante superficie de forêts tropicales naturelles certifiées FSC dans le monde.
- 37.** En ce qui concerne la norme PAFC, elle résulte de l'adaptation de la norme Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) au contexte de chaque pays africain. Elle s'est notamment inspirée des normes élaborées par l'Organisation africaine du bois (OAB). L'OAB est à l'origine du processus visant à élaborer une norme de certification panafricaine sur la base des PCI spécifiquement développée pour les forêts naturelles d'Afrique⁸⁷. Les travaux conduits à l'initiative de l'organisation africaine du bois (OAB) avec l'appui technique du Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) ont amélioré la compréhension des éléments de la gestion durable puisque les éléments de mise en œuvre et de suivi de la GDF se voulaient cohérents avec l'état d'avancement des

⁸⁵ G. LESCUYER *et al.*, *La certification forestière dans le bassin du Congo : historique et dynamiques au Cameroun, Gabon et en République du Congo*, Yaoundé, CIFOR-CIRAD, 2014, p. 20.

⁸⁶ W. DELVINGT, « Les certifications forestières », *Parcs et Réserves*, 65(1) : 5-17, vol. 65, n° 1, pp. 5-17.

⁸⁷ D. TEKETAY *et al.*, « Forest certification in Africa: achievements, challenges and opportunities », p. 45.

connaissances scientifiques sur les forêts tropicales⁸⁸. L'initiative de l'OAB a donné lieu, dans un premier temps, à la publication d'un « ensemble générique⁸⁹ » qui fera ultérieurement l'objet d'une harmonisation avec les PCI de l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT), ce qui donnera naissance aux principes critères et indicateurs OAB-OIBT en 2003⁹⁰. L'idée d'une certification panafricaine a été actée en 2002 par les ministres des pays membres de l'OIBT sur la base d'une démarche permettant aux États de développer des systèmes nationaux de certification et ensuite rechercher la légitimation de ces systèmes par des organismes internationaux de certification, le PEFC en l'occurrence⁹¹. Le PEFC est une instance faîtière qui parraine des systèmes nationaux de certification à travers le monde, dont une majorité en Europe⁹², après avoir vérifié leur conformité avec le contenu de la norme générique. Le Gabon a été le premier pays africain à voir sa norme validée par le PEFC en 2009 et renouvelée en 2014⁹³. La dynamique d'expansion se poursuit actuellement avec le Cameroun dont la norme nationale est en cours d'évaluation, ainsi que des manifestations d'intention de la part d'autres pays de la sous-région tels que le Congo, la RDC et la RCA⁹⁴. Nonobstant l'intérêt manifesté par quelques opérateurs pour la norme PAFC Gabon⁹⁵, son influence concrète demeure marginale à l'échelle du bassin du Congo.

L'apparition de la norme PAFC sur la scène institutionnelle procède de la rivalité entre des normes de certification. En raison de l'influence grandissante du FSC, mais surtout de la place prédominante occupée par les ONG dans ce système, l'industrie forestière et les propriétaires ont développé cette norme qui présente plus de souplesse au plan

⁸⁸ M. LEROY *et al.*, *La gestion durable des forêts tropicales De l'analyse critique du concept à l'évaluation environnementale des dispositifs de gestion La gestion durable des forêts tropicales*, *op. cit.*, p. 88.

⁸⁹ C. DOUMENGE *et al.*, *Manuels de critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts*, Montpellier, Cirad, 2000.

⁹⁰ « Principes, critères et indicateurs OAB-OIBT de la gestion durable des forêts tropicales naturelles d'Afrique », *Développement de politiques* 14, Développement de politiques, Yokohama, Japon, OAB & OIBT, 2003.

⁹¹ G. LESCUYER, « Des critères de bonne gestion forestière à la certification des concessions : le bassin du Congo au centre des débats », in *Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale*, Paris, l'Harmattan, 2006, pp. 369-388.

⁹² « International Endorsement », s.d., disponible sur <https://pefc.org/standards/endorsement-mutual-recognition> (Consulté le 11 avril 2018).

⁹³ « Congo Basin Development Initiative - Congo Basin Development Initiative », [En ligne]. <<https://pefc.org/projects/forest/africa-development-initiative>>. (Consulté le 12 avril 2018).

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ L.N. GABON, « Après la certification FSC®, Rougier Gabon va se soumettre aux audits « Pan African Forest Certification » », *Le Nouveau Gabon*, s.d., disponible sur <http://www.lenouveaugabon.com/bois/2007-12282-apres-la-certification-fsc-rougier-gabon-va-se-soumettre-aux-audits-pan-african-forest-certification> (Consulté le 12 avril 2018).

substantiel et moins d'exigences au niveau opérationnel⁹⁶. La COMIFAC a soutenu ce travail de construction d'une initiative certificatrice alternative. La promotion d'une certification panafricaine sous le modèle du PAFC consiste pour les États à ne pas abandonner le débat sur la certification⁹⁷ aux seules ONG. C'est aussi un mécanisme qui permet de garder le contrôle sur la gestion des ressources forestières, étant entendue que le régime des forêts dans le bassin du Congo classe les terres forestières dans le domaine privé de l'État. Dans cette perspective, le soutien au PAFC participe d'une stratégie de déconstruction de l'hégémonie acquise par le FSC en Afrique centrale en vue de lui substituer une norme de certification quasi publique, ou tout au moins dans laquelle les États ont une implication dans la définition du contenu. On observe implicitement cette volonté de s'investir dans un schéma de certification dans la déclaration de Yaoundé de 1999, lorsque les États affirment leur attachement à la gestion durable des forêts et s'engagent à « adopter des politiques nationales harmonisées en matière de forêts et accélérer la mise en place des instruments d'aménagement, notamment des systèmes de certification harmonisés, reconnus internationalement, agréés par les États de l'Afrique Centrale »⁹⁸. Cet engagement suggère explicitement que les États sont disposés à soutenir les démarches de certification dans le cadre de leurs politiques forestières ; engagement qui sera réaffirmé six ans plus tard, dans les mêmes termes, à l'occasion du traité instituant la Commission des forêts d'Afrique centrale⁹⁹ (COMIFAC) ainsi que dans l'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale¹⁰⁰.

B. L'importance croissante des standards de vérification de la légalité

- 38.** Une des préoccupations de la gestion forestière sous les tropiques est le prélèvement des ressources en contravention avec les lois et réglementations nationales¹⁰¹. Ce mode

⁹⁶ L.H. GULBRANDSEN, « Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs: Dynamic governance interactions », *Regulation & Governance*, mars 2014, vol. 8, n° 1, pp. 74-92.

⁹⁷ G. LESCUYER, « Des critères de bonne gestion forestière à la certification des concessions : le bassin du Congo au centre des débats », *op. cit.*, p. 3.

⁹⁸ RÉSOLUTION DU DEUXIÈME SOMMET DES CHEFS D'ÉTAT D'AFRIQUE CENTRALE SUR LA CONSERVATION ET LA GESTION DURABLE DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS, « Déclaration de Yaoundé », 17 mars 1999.

⁹⁹ Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes d'Afrique centrale et instituant la commission des forêts d'Afrique centrale, art. 1^{er}.

¹⁰⁰ Art. 25, Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale.

¹⁰¹ M.P. GONCALVES *et al.*, *Justice for Forests: Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging*, The World Bank, p. 12, 2012, disponible sur <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-8978-2> (Consulté le 22 juin 2020).

d'exploitation pose des problèmes importants en termes de maintien de l'intégrité des écosystèmes et de distorsion de l'équité du commerce international des produits forestiers¹⁰². L'importance de l'illégalité sous les tropiques oblige les acteurs de la filière bois à démontrer la légalité de leurs sources d'approvisionnement, ceci afin d'établir une ligne de démarcation entre opérateurs légaux et illégaux. La réponse des organismes certificateurs à cette préoccupation a consisté à développer des normes visant à attester l'origine légale de la production en vue de garantir l'accès des produits forestiers sur les marchés européens. Un des organismes de certification qui opère dans le bassin du Congo décrit ce système de la manière suivante :

« Le certificat de légalité des bois est basé sur le respect du référentiel pour la certification des entreprises forestières. Ce document présente les dispositions à satisfaire concernant le respect des lois en matière de gestion et exploitation des bois, d'emploi et de sécurité des personnes, de respect de l'environnement. Il traite par ailleurs largement des questions de traçabilité des bois au sein de l'entreprise jusqu'à la vente ou une première transformation »¹⁰³.

Les normes relatives à la légalité présentent ainsi une double dimension. Une dimension portant sur la conformité aux exigences légales et réglementaires et une dimension concernant la traçabilité du produit, c'est-à-dire la possibilité de remonter l'itinéraire d'un produit depuis le marché jusqu'à son origine. Les certificats de légalité privés se sont largement développés au cours des quinze dernières années pour au moins trois raisons. La première raison à ce boom tient au caractère relativement accessible de ces normes. La vérification de la conformité légale est une opération qui présente moins de complexité que la vérification de la durabilité à la fois en raison du nombre relativement faible des critères à mobiliser pour l'évaluation et de leur souplesse. Ensuite, ce type de norme a souvent servi d'étape préparatoire à l'évolution des entreprises forestières vers la certification de gestion durable dans la mesure où le respect de la légalité constitue le principe de base de toute norme de gestion durable. La question du coût est le dernier élément expliquant l'attractivité des normes de légalité, l'obtention de ce type de certificat ne nécessitant pas d'investissements substantiels du point de vue social et environnemental. L'offre normative constituée par les normes de légalité s'inscrit dans la logique de l'autorégulation. C'est d'ailleurs là un des principaux éléments de fragilité,

¹⁰² N. KISHOR et G. LESCUYER, « Controlling illegal logging in domestic and international markets by harnessing multi-level governance opportunities », *International Journal of the Commons*, 2012, vol. 6, n° 2, pp. 255-270 ; D. BROWN et al., *Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, Bogor, 2009, pp. 6-8.

¹⁰³ « Certification Origine et Légalité des Bois (OLB) », [En ligne]. <<http://www.bureauveritas.fr/services+sheet/certification-olb>>. (Consulté le 15 avril 2018).

car, à l'opposé des normes de durabilité, les normes de légalité sont élaborées, proposées et vérifiées par les bureaux de certification. Cette relation contractuelle bilatérale est susceptible d'introduire des biais dans les processus d'évaluation et partant, de limiter la crédibilité de l'approche.

§ 2. Une offre normative fondée sur des innovations substantielles

- 39.** La diversité caractéristique des normes privées s'accompagne d'une évolution importante au niveau qualitatif. Le processus de développement des normes privées s'est accompagné d'un enrichissement de la gouvernance forestière à travers de nouveaux concepts (A) et de nouveaux instruments (B).

A. La fabrication et la dissémination de nouveaux concepts

- 40.** L'irruption des normes privées dans le paysage normatif du bassin du Congo a dans une certaine mesure enrichi la gouvernance forestière de nouveaux concepts. Face à un système juridique étatique marquée par une certaine rigidité, ces concepts émergents ont vocation à consolider le régime de protection de la biodiversité et celui des communautés forestières. Trois concepts nouveaux ont ainsi émergé à savoir le consentement libre informé et préalable (CLIP), les hautes valeurs de conservation (HVC).

1. L'insertion du consentement libre informé et préalable dans la gestion des forêts

- 41.** S'agissant tout d'abord du CLIP, la dynamique de construction d'un système de gouvernance forestière alternatif a conduit les promoteurs des normes privées à insérer cette notion dans leur contenu normatif et contribué significativement à en faire une composante essentielle de la gestion forestière. C'est particulièrement le cas du FSC dont la norme générique FSC définit le CLIP de la manière suivante :

« A legal condition whereby a person or community can be said to have given consent to an action prior to its commencement, based upon a clear appreciation and understanding of the facts, implications and future consequences of that action, and the possession of all relevant facts at the time when consent is given. Free, prior and informed consent includes the right to grant, modify, withhold or withdraw approval »¹⁰⁴.

La norme FSC pour le bassin du Congo donne davantage de détails sur les groupes bénéficiaires de ce principe en évoquant les peuples autochtones à titre principal et les communautés locales accessoirement. Le critère 3.1 affirme en substance que « les peuples autochtones doivent contrôler la gestion forestière sur leurs terres et sur leurs territoires, ou déléguer ce contrôle à d'autres agences en toute liberté et en connaissance de cause »¹⁰⁵. De la même manière, le critère 2.2 énonce que « les communautés locales jouissant de droits fonciers ou d'usage légaux ou coutumiers doivent, autant que nécessaire pour préserver leurs droits ou ressources, garder le contrôle des opérations forestières ou en confier le contrôle à d'autres agences en toute liberté et en connaissance de cause »¹⁰⁶. L'insertion de la notion de consentement libre informé et préalable dans la substance des normes privées s'inscrit dans la dynamique de promotion et de consolidation des droits fondamentaux des peuples autochtones et plus globalement des groupes sociaux vulnérables en droit international enclenchée depuis plus de deux décennies au sein de l'Assemblée générale des Nations unies¹⁰⁷. Il ne s'agit donc pas d'une invention des normes privées, mais d'un principe certes nouveau dans le forestier d'Afrique centrale, mais bien établi en droit international. Il est notamment dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones évoque ce concept dans plusieurs de ses dispositions¹⁰⁸ et particulièrement l'article 32 qui proscrit l'utilisation des terres ou territoire des peuples autochtones, à moins que celle-ci ne soit décidée conjointement avec ces derniers au terme d'un processus de consultation impliquant directement les

¹⁰⁴ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « FSC Principles and Criteria for Forest Stewardship », 2015, p. 23.

¹⁰⁵ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme FSC pour la certification des forêts du Bassin du Congo FSC », 2012, p. 22.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 19.

¹⁰⁷ L'Assemblée générale des Nations unies avait manifesté son intérêt pour les droits des populations autochtones dès 1990 à travers la résolution 45/164 du 18 décembre 1990 qui faisait l'année 1993 l'année internationale des peuples autochtones. Cette démarche fut consolidée par la proclamation de la période 1994-2004, Décennie internationale des populations autochtones (Résolution 48/163 de l'Assemblée générale) et renouvelée en 2004 par l'adoption d'une seconde résolution proclamant une nouvelle décennie des peuples autochtones (Résolution 59/174 de l'Assemblée générale). Ces résolutions qui avaient pour but d'inciter la société internationale à juguler les problèmes rencontrés par les peuples autochtones ont abouti en 2007 à Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

¹⁰⁸ Voy. les articles 10, 11, 19 et 28 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones.

peuples autochtones ou leurs représentants. De la même manière, la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux évoque ce concept à travers l'exigence faite aux gouvernements de garantir la participation effective et les droits des peuples indigènes à l'utilisation, la gestion et la conservation des ressources naturelles et d'obtenir leur consentement préalable avant toute opération pouvant entraîner leur délocalisation (article 6, 7, 15 et 16). Outre les instruments de droit international ci-dessus évoqués, le principe du consentement préalable a irradié les politiques des organismes spécialisés du système des Nations Unies qui disposent chacune d'une politique dans la laquelle figure la prise en compte du consentement des populations locales et autochtones lorsque ces dernières sont susceptibles d'être impactées par les projets dont ils sont les bailleurs. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies a étendu ce principe aux activités des entreprises transnationales au regard des incidences potentielles de leurs pratiques sur les droits de l'homme. Dans son commentaire relatif à la responsabilité des entreprises transnationales en matière de droits de l'homme, la Commission affirme que :

« les sociétés transnationales et autres entreprises respectent les droits des communautés locales touchées par leurs activités et les droits des peuples et communautés autochtones conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme telles que la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 (no 169) de l'OIT. Elles respectent en particulier le droit des peuples autochtones et des communautés analogues d'être propriétaires de leurs terres, de leurs autres ressources naturelles et de leurs biens intellectuels et culturels et de les occuper, de les mettre en valeur, d'en avoir le contrôle, de les protéger et de les exploiter. Elles respectent également le principe du libre consentement préalable et éclairé des peuples et communautés autochtones devant être touchés par leurs projets de développement. Les peuples et communautés autochtones ne sont pas privés de leurs moyens de subsistance ni ne sont chassés des terres qu'ils occupent en violation de la Convention n° 169 »¹⁰⁹.

Le concept de CLIP se présente ainsi comme un élément majeur du droit reconnu aux communautés locales et autochtones de participer à la gestion de leurs territoires traditionnels et de bénéficier des ressources qui s'y trouvent en cas d'exploitation. Ceci soulève la question de l'accès et du partage des avantages issus de l'exploitation forestière dont il convient de préciser la consistance. S'agissant de la notion de partage, les promoteurs du CLIP ne précisent le sens à donner à cette notion. Les législations nationales sont tout aussi muettes sur la question. ELISA MORGERA en donne une définition dans une réflexion sur le partage des ressources génétiques marines des zones

¹⁰⁹ NATIONS UNIES, « Commentaire relatif aux Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises en matière de droits de l'homme », 2003, p. 13.

situées au-delà de la juridiction nationale. Elle considère que « la notion de “partage” communique l’idée que même si tout le monde ne joue pas un rôle actif dans les entreprises scientifiques, chacun devrait néanmoins en tirer des avantages »¹¹⁰. L’élément central ici est que la prise en compte de la disparité des capacités des acteurs dans l’accès aux ressources ne doit pas les priver d’en bénéficier. On fait référence ici aux pays en voie de développement qui ne disposent pas des capacités techniques et financières leur permettant d’accès ressources que regorgent les grands fonds marins. Le partage des bénéfices également la question de l’équité dans la distribution. C’est une exigence de l’article 5.5 du Protocole de Nagoya qui affirme que : « Chaque Partie prend les mesures législatives, administratives ou de politique générale, selon qu’il convient, afin que les avantages découlant de l’utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques soient partagés de manière juste et équitable avec les communautés autochtones et locales détentrices de ces connaissances. Ce partage s’effectue selon des conditions convenues d’un commun accord ». Le protocole lui-même ne précise pas le sens à donner à l’expression « juste et équitable ». ELISA MORGERA souligne que l’équité peut reposer sur des critères comme l’évaluation de la vulnérabilité de certains pays aux menaces qui pèsent sur la santé des océans ou le financement des projets dans les pays en développement selon que ces projets permettent, par exemple, de contribuer aux objectifs pour le développement durable (ODD)¹¹¹. Les avantages peuvent être de nature monétaire ou non monétaire ; l’annexe au Protocole Kyoto en fournit des exemples exhaustifs. Pour JÉRÔME LEWIS, LUKE FREEMAN ET SOPHIE BORREILL, le partage des avantages de l’exploitation prend la forme des compensations financières ou de réalisation des infrastructures en matière de santé, d’éducation ou d’accès à l’eau. Il peut s’agir de contributions financières directement versées aux communautés par les concessionnaires ou de la réalisation des projets communautaires en mobilisant les fonds de développement¹¹². L’accès et le partage des bénéfices pose toutefois des problèmes d’ordre pratique, et pas des moindres tels que l’identification des savoirs traditionnels, l’identification des bénéficiaires, le risque de captation des avantages par des acteurs occupant des positions qualitatives de pouvoir au niveau local et surtout l’identification

¹¹⁰ E. MORGERA, « Équité et partage des avantages issus des ressources génétiques marines des zones situées au-delà de la juridiction nationale », 2018, p. 2, disponible sur <https://pubs.iied.org/pdfs/17462FIIED.pdf> (Consulté le 4 janvier 2021).

¹¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹¹² J. LEWIS, L. FREEMAN et S. BORREILL, *Le consentement libre, informé et préalable et la gestion forestière durable dans le Bassin du Congo*, Londres, 2008, p. 40.

des communautés locales et autochtones. Ce dernier point est particulièrement problématique en zone forestière où la vision fantasmée de cette notion par les ONG, et la définition que donnent les instruments juridiques internationaux au concept d'autochtonie sont aux antipodes de l'appréhension de ces concepts par les acteurs locaux¹¹³.

Bien que se situant dans le prolongement du droit à la participation qui inclut à la consultation obligatoire et la mise à disposition d'une information complète, le concept va bien au-delà puisqu'il implique la reconnaissance d'un droit de propriété sur le sol et les ressources naturelles, droit qui lui-même, confère aux autochtones la possibilité de contrôler et d'exploiter ces espaces et ressources à leur propre bénéfice¹¹⁴. L'affirmation de l'existence d'un tel droit de propriété donne par conséquent la capacité aux peuples autochtones d'accepter ou de rejeter, selon le cas, l'exécution de projets qui porteraient atteinte aux questions d'intérêt économique, social ou culturel essentielles pour leur identité ou leur mode vie. Cette interprétation du CLIP est celle qui a été admise par les participants à l'atelier sous l'égide de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et portant sur les peuples autochtones et les sociétés privées travaillant dans les secteurs des ressources naturelles. Sur la base de la Convention n°169, ces acteurs préconisent la compréhension suivante du concept de CLIP :

« A basic common understanding of the free, prior, informed consent is the right to say “no” to the extractive industries even if they do not own the subsoil. This right to say “no” makes negotiation real »¹¹⁵.

Une telle interprétation du CLIP qui s'apparente en véritable droit de veto, en théorie tout au moins, est une indication sur le fait que ce concept est une modalité du droit à l'autodétermination et du principe de souveraineté des populations autochtones sur les ressources naturelles. Il en résulte que son applicabilité est problématique dans le contexte

¹¹³ Sur la notion de communauté locale dans le bassin du Congo, voy. A. KARSENTY, « Des « communautés locales » problématiques », in *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris, 2008, pp. 277-288 ; sur la même question dans le cadre du Protocole de Nagoya, voy. P.M. YENTCHARÉ, « Partager les fruits de l'innovation avec les communautés autochtones ou locales : les 12 travaux d'Hercule ? », *Revue internationale de droit économique*, 2016, n° 1, p. 115-177.

¹¹⁴ NATIONS UNIES, « Document de travail préliminaire sur le principe de consentement préalable donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones concernant des aménagements affectant leurs terres et ressources naturelles, qui serait appelé à servir de cadre à la rédaction par le Groupe de travail d'un commentaire juridique relatif à ce concept, présenté par Antoanella-Iulia Motoc et la Fondation Tebteba », 2004, p. 4.

¹¹⁵ NATIONS UNIES, « Rapport de l'atelier sur les peuples autochtones, les sociétés privées travaillant dans les secteurs des ressources naturelles, de l'énergie et de l'extraction minière, et les droits de l'homme », 2002, p. 14.

des États africains, dont ceux du bassin du Congo qui sont aux prises avec la problématique des populations autochtones et l'exploitation des ressources forestières.

La Déclaration des Nations sur les droits des peuples autochtones fait du droit à l'autodétermination des peuples autochtones l'élément essentiel de leur émancipation. L'article 3 de la Déclaration énonce en substance que :

« les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel »¹¹⁶.

Dans la même lancée, l'article 4 énonce :

« Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes »¹¹⁷.

Le choix de la Déclaration de conférer le droit à l'autodétermination aux peuples autochtones confirme la position déjà consacrée dans les deux pactes relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques sociaux et culturels qui affirment dans leurs articles premiers respectifs le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à déterminer leur statut politique. Historiquement, le droit à l'autodétermination fut reconnu aux anciens pays et peuples colonisés d'Afrique notamment¹¹⁸. En vertu de ce droit, ces peuples sous tutelle des Nations Unies pouvaient légitimement se libérer du joug colonial et accéder à la souveraineté internationale. La vague des indépendances amorcée à la fin des années 1950 est l'une des traductions concrètes de ce droit à l'autodétermination. Appliquer ce droit à des groupes de population est potentiellement source de confusion dans une perspective africaine, puisque pour de nombreux États, autodétermination est très souvent synonyme d'accession à la souveraineté internationale et par conséquent remise en cause de l'intégrité territoriale par voie de sécession. Plusieurs décennies après les indépendances, les questions d'unité nationale et d'intégrité territoriale demeurent des préoccupations majeures pour nombre d'États africains. Dans son avis juridique sur la Déclaration des droits des peuples autochtones, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples émet des réserves sur la réception et l'applicabilité de droit dans

¹¹⁶ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, article 2.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

le contexte africain en soulignant les risques de mauvaise interprétation liée à la portée de ce droit. La Commission affirme notamment :

« To implicitly recognize the rights of indigenous peoples to self-determination in paragraph 13 of the preamble and in Articles 3 and 4 of the Declaration may be wrongly interpreted and understood as the granting of a unilateral right to self-determination and a possible cessation to a specific section of the national population, thus threatening the political unity and territorial integrity of any country »¹¹⁹.

La jurisprudence de la Commission montre à suffisance qu'elle est particulièrement vigilante sur la portée de ce droit qui ne peut s'exprimer que dans le cadre du respect de l'intégrité territoriale des États et de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Dans ce sens, elle n'hésite pas à rejeter les communications qui auraient pour effet de remettre en cause l'intégrité territoriale des États¹²⁰. Dans son interprétation de l'autodétermination, la Commission établit donc une distinction claire entre les dimensions externe et interne de ce droit, seule cette dernière étant applicable aux populations autochtones :

« The right of Indigenous Populations to self-determination refers mainly to the management of their "internal and local affairs" and to their participation as citizens in national affairs on an equal footing with their fellow citizens without it leading to a total territorial break up which would happen should there be violation of the territorial integrity of the State Parties. Therefore this mode of attaining the right to self-determination should not at all be confused with that which issued from the Resolution 1514(XV) of the 14th December 1960 which is applicable to the populations and territories under colonial dominance or foreign occupation and to which the UN Declaration, which is the objective of this Advisory opinion, does not refer to at all »¹²¹.

Vu sous cet angle, l'application de l'autodétermination aux peuples autochtones n'a pas d'implications sur leur statut au sens du droit international. Autodétermination ici doit être entendu au sens d'autonomie de gestion et de participation, ce qui constitue une évolution du sens de ce concept et du droit international. La rapporteuse spéciale sur la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles note cette évolution du droit à l'autodétermination qui est plus en harmonie avec la coutume internationale qu'avec le droit international lorsqu'elle affirme que :

¹¹⁹ AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS, « Advisory opinion of the African commission on human and peoples' rights on the united nations declaration on the rights of indigenous peoples », 2007, p. 4.

¹²⁰ Voy. la décision de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples 75/92 : Congrès du peuple katangais / DRC.

¹²¹ *Advisory opinion of the African commission on human and peoples' rights on the united nations declaration on the rights of indigenous peoples*, 2007, *op. cit.*, p. 7.

« le droit à l'autodétermination englobe désormais toute une gamme de possibilités, qu'il s'agisse du droit de participer à la conduite de l'État aussi bien que du droit à diverses formes d'autonomie ou d'autogouvernement Logiquement, cette conception moderne de l'autodétermination n'a de sens que si elle implique le droit fondamental à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et le formalise au plan juridique ».

On peut déduire, au regard de ce qui précède, que le droit à l'autodétermination n'est pas applicable aux peuples autochtones, du moins au sens où cette notion est appréhendée par le droit international. D'ailleurs la Déclaration des Nations Unies elle-même en tempère la portée lorsqu'elle édicte en son article 46 que :

« Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un peuple, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire à la Charte des Nations Unies, ni considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoinrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant »¹²².

De ce point de vue, le CLIP qui est un pendant du droit à l'autodétermination devrait s'analyser en un droit de consultation et de participation qui ne saurait en aucun cas constituer un droit de veto mobilisable contre les autorités étatiques. Le CLIP n'est pas un droit absolu, mais une modalité de prise en compte des droits traditionnels des populations rurales dans le processus de gestion des ressources naturelles. C'est précisément pour cette raison que la Convention n°169 dans ses articles 6 (1) et 15 (1) ne parle que de consultation et de participation. Bien plus, l'article 16 (2) évoque la possibilité de déplacer ces populations si les circonstances l'exigent, en l'absence de consentement sous réserve du respect des procédures appropriées et d'une indemnisation juste et équitable.

Le second problème que pose le CLIP est celui de la souveraineté des peuples autochtones sur les ressources naturelles. L'existence d'un droit à l'autodétermination va en effet de pair avec la reconnaissance de droits sur les ressources naturelles. L'existence de ce droit se fonde sur les dispositions de l'article 1^{er} du Pacte relatif aux droits sociaux et économiques renforcées par celles de l'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones qui reconnaissent aux peuples le droit au développement économique ainsi qu'à la mobilisation des richesses et ressources naturelles qui se trouvent sur leur territoire pour atteindre cet objectif. Les références des articles 7 (1) et

¹²² Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

14 (1) au droit des peuples autochtones à décider de leurs priorités de développement économique, social et culturel associées et droit de propriété et de possession des terres occupées traditionnellement tendent à conforter l'existence d'un tel droit au niveau international. En Afrique, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a contribué par sa jurisprudence à l'affermissement du droit des populations sur les ressources naturelles en reconnaissant la violation par l'État nigérian du droit du peuple Ogoni à disposer librement de ses richesses et ressources naturelles¹²³. Elle en fit autant dans l'affaire opposant le Kenya au peuple Endorois dans laquelle sa décision consista à demander à l'État du Kenya de reconnaître les droits de propriété du peuple Endorois et de lui restituer ses terres ancestrales¹²⁴.

L'existence de dispositions dans le droit international et dans la jurisprudence consacrant le droit des peuples autochtones sur les terres et les ressources naturelles peut-elle pour autant être analysée comme la reconnaissance d'une souveraineté de cette catégorie de populations sur les ressources naturelles. La réponse est à l'évidence négative. Ce droit étant consubstantiel à celui de l'autodétermination, l'inexistence de ce dernier entraîne l'inexistence de la souveraineté des peuples autochtones sur les ressources naturelles, ce principe étant réservé aux États¹²⁵. Dans son analyse de la souveraineté des peuples autochtones sur les ressources naturelles, la rapporteuse spéciale, tout en affirmant l'existence d'une forme limitée de souveraineté des peuples autochtones sur les ressources, nuance son propos en soulignant la dimension strictement interne de la souveraineté des populations autochtones. La rapporteuse conclut en effet ce qui suit :

« Le terme "souveraineté" peut s'appliquer aux peuples autochtones sans que cela amoindrisse ou compromette en quoi que ce soit la "souveraineté" de l'État. L'usage bien établi de ce terme dans de nombreuses régions du monde exclut une telle implication »¹²⁶.

Elle poursuit en définissant la souveraineté des peuples autochtones de la manière suivante :

¹²³ AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS, « 155/96: Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria ».

¹²⁴ AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS, « 276/03: Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya ».

¹²⁵ P.F. DESMARAIS, « Le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones en droit international : la nécessaire redéfinition de son cadre conceptuel », *Revue québécoise de droit international*, 2006, vol. 19, n° 1, pp. 162-210, p. 175.

¹²⁶ NATIONS UNIES, « Rapport final de la rapporteuse spéciale sur la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles », *op. cit.*, p. 11.

« On pourrait décrire la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles comme un droit collectif en vertu duquel l'État est tenu de respecter, protéger et favoriser les intérêts gouvernementaux et patrimoniaux des peuples autochtones (en tant que communautés) sur leurs ressources naturelles »¹²⁷.

L'interprétation volontairement restrictive des notions d'autodétermination et de souveraineté par plusieurs États africains est l'expression de deux préoccupations. La première est la psychose des États face à la tentation sécessionniste. La résurgence au cours de la dernière décennie de conflits internes ayant pour socle les revendications identitaires menaçant l'intégrité territoriale conforte la posture rigide des États sur cette question. Pour ce qui est la souveraineté sur les ressources naturelles, celles-ci restent encore le moteur de la croissance économique. À titre d'illustration, dans tous les pays forestiers du bassin du Congo, le secteur forestier dans sa globalité se situe entre le deuxième et le troisième rang en termes de contribution aux économies nationales, qu'il s'agisse des recettes fiscales pour les finances publiques ou des emplois directs et indirects générés aux niveaux national et local¹²⁸. Il se déroule nécessairement une compétition entre les dynamiques globales et locales sur le contrôle de ces ressources et le partage des bénéfices qui découlent de leur exploitation. Cette lecture va dans le sens de la thèse avancée par Desmarais quand il déclare que :

« Cette conclusion doit s'apprécier à la lumière du spectre de la dimension externe du droit à l'autodétermination dont les États redoutent tant. Cette appréhension, d'où la primauté de l'intégrité territoriale sur le droit à l'autodétermination puise ses origines, résulte d'une lecture erronée des États à l'égard des revendications autochtones. En invoquant ce droit, les peuples autochtones réfèrent, en règle générale, à sa dimension interne et non pas à sa dimension externe qu'est le droit de sécession, acte politique ultime que leur vulnérabilité, leur poids démographique et leur incapacité à s'autosuffire frappent d'une inaccessibilité quasi insurmontable. La majorité d'entre eux estiment qu'une participation effective dans l'ordre politique existant est une option beaucoup plus avantageuse pour eux que le recours à la sécession. Toutefois, il ne faut pas être dupe ; par-delà cette appréhension étatique, il est fort probable [...] que l'exclusion des peuples autochtones du droit à l'autodétermination n'est que la conséquence directe de la détermination des États à sauvegarder leur contrôle sur les territoires autochtones qui regorgent de ressources naturelles et biologiques »¹²⁹.

Au-delà des divergences sur la portée du droit à l'autodétermination des peuples autochtones et son corollaire la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, il

¹²⁷ *Ibid*, p.14.

¹²⁸ R. EBA'A ATYI *et al.*, « Étude de l'importance économique et sociale du secteur forestier et faunique au Cameroun », Yaoundé, 2013, p. xvi.

¹²⁹ P.F. DESMARAIS, « Le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones en droit international: la nécessaire redéfinition de son cadre conceptuel », *op. cit.*, p. 175-176.

est une évidence selon laquelle les populations vivant dans des zones d'exploitation des ressources naturelles sont très souvent dans une situation de vulnérabilité et leur voix n'est pas souvent comprise ou prise en compte aussi bien par les États que les industries qui opèrent dans le secteur extractif. Le processus de reconnaissance et de consolidation de leurs droits substantiels va dans le sens d'une meilleure intégration des questions de droits de l'homme et de partage des bénéfices dans les politiques des États et les pratiques des industries et spécifiquement celles opérant dans le secteur extractif¹³⁰. L'insertion du CLIP dans les instruments normatifs privés et l'imposition de ce concept aux opérateurs de la filière bois qui ont volontairement adhéré à ces standards privés participent du processus de mise en œuvre d'un concept qui jusque-là était quasiment inconnu dans le secteur forestier avec pour effet une large dissémination auprès des acteurs. La quête du consentement devient dans une certaine mesure une exigence pour toute compagnie forestière avant le début de ses opérations forestières. La mise en œuvre de ce principe, tout en étant perfectible n'est pas moins une avancée dans les pratiques d'exploitation forestière dans le bassin du Congo. Les États au départ réticents à ce principe ont progressivement fait évoluer leur position sur la question, le discours n'étant plus formulé en termes d'opposition, mais de complémentarité étant entendu que l'adhésion au discours sur le CLIP est un moyen pour les États de démontrer indirectement la prise en compte des droits de communautés locales et autochtones.

2. L'émergence des hautes valeurs de conservation comme modalité de protection des droits des populations locales

La seconde innovation apportée par les normes privées concerne le développement du concept de haute valeur de conservation (HVC). Le concept de HVC émerge pour la première fois de la norme FSC de 1999 qui évoque dans son principe 9 le maintien des forêts à haute valeur de conservation. Il s'agit d'écosystèmes forestiers rendus précieux par l'exceptionnelle biodiversité qu'elles recèlent, les services écosystémiques qu'elles rendent et leur importance pour l'identité sociale et culturelle des communautés locales et autochtones. Cette richesse inestimable confère à ces forêts une valeur telle que leur intégrité doit être préservée des menaces de l'exploitation forestière. Pour cette raison, le principe de précaution guide le processus d'identification, de gestion et de suivi des HVC

¹³⁰ NATIONS UNIES, « Rapport de suivi sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, l'accent étant mis sur les industries extractives », 2012, p. 9.

dont la protection doit être garantie y compris en cas de doute ou d'absence de données scientifiques consolidées sur le niveau de menace potentielle auquel elles peuvent être exposées. La menace ici étant le caractère irréversible du dommage qui pourrait être causé à l'environnement. Le contenu du concept de HVC a fait l'objet d'un affinement progressif depuis son émergence. Sur le plan environnemental, les HVC visent à protéger la biodiversité forestière et faunique, qu'il s'agisse des espèces endémiques ou des espèces en danger ou menacées d'extinction. L'objectif sur le plan environnemental est de s'assurer que l'exploitation forestière ne met pas en péril les capacités de la forêt à assurer ses fonctions sur le plan écologique. Sur le plan social, le concept de HVC renvoie aux :

« Besoins des communautés : sites et ressources fondamentaux pour satisfaire aux besoins essentiels des communautés locales ou des populations autochtones (par exemple moyens de subsistance, santé, nutrition, eau, etc.), identifiés par le biais d'un engagement avec ces communautés ou populations autochtones ».

L'appréhension des droits traditionnels sur le sol et les ressources sous l'angle des HVC offre davantage de clarté et de précision sur le contenu de ces droits, instaure des procédures claires pour leur identification et détermine des mécanismes de suivi pour garantir leur intégrité. En ce qui concerne la clarification du contenu des droits traditionnels dans le secteur forestier, la norme privée précise qu'il s'agit de sites c'est-à-dire d'espaces identifiables sur lesquels les communautés locales et autochtones exercent des activités à des fins économiques ou de subsistance. Ces activités ne se limitent pas uniquement à l'environnement immédiat des villages, mais concernent l'ensemble des forêts en fonction de la nature des activités concernées. À l'approche basée sur le territoire, la norme privée privilégie l'approche du terroir qui donne une représentation de l'espace en fonction des activités et correspond mieux aux réalités coutumières. En outre, le concept de HVC élargit les droits d'usage aux aspects culturels qui étaient jusque-là ignorés par les lois forestières. Il s'agit dans ce cas précis d'identifier des sites d'intérêts culturels tels que les cimetières, les anciens villages et les sites dédiés aux cérémonies rituelles. Plus que l'effort de clarification, c'est l'élévation des droits coutumiers au rang de « valeur » c'est-à-dire de bien précieux nécessitant une protection qui est significative. En effet, sur le plan procédural, les normes privées prescrivent aux concessionnaires de procéder à l'identification des titulaires de droits fonciers coutumiers et des droits d'usage, à la cartographie participative des sites ou lieux d'exercice de ces droits et à la mise en place de mécanismes de gestion et de protection de tels espaces

contre les atteintes de l'exploitation forestière. La référence à la protection des droits coutumiers et à son effectivité matérielle franchit un palier supplémentaire, car il ne s'agit plus simplement de clarifier le contenu des droits énoncés par la loi, mais aussi et surtout de mettre en place des mécanismes effectifs de protection de ces droits.

B. L'application de nouveaux instruments de gouvernance

42. Les systèmes de certification sont porteurs d'innovations substantielles dans les pratiques de gestion forestière. Ces innovations sont liées à la structure du système et aux modalités d'application des référentiels sur lesquels repose l'ensemble. Le système de certification du FSC par exemple est considéré comme l'un des mécanismes privés de certification forestière les plus crédibles parmi la multitude d'initiatives recensées¹³¹. Selon la perspective de MARX et CUYPERS¹³², la crédibilité du schéma de certification FSC repose sur son indépendance et sur son orientation vers la performance. Dans la configuration du système de certification FSC, l'instance émettrice de la norme de gestion – le FSC en l'occurrence – est totalement indépendante des opérateurs qui sollicitent l'obtention du label. Elle ne s'engage pas dans des relations contractuelles avec les organismes chargés d'évaluer la conformité des pratiques à la norme. Les organismes de vérification de la conformité sont accrédités par le bureau d'accréditation international (ASI) qui joue le rôle de gendarme et garant de la crédibilité de l'ensemble du système. C'est donc un système de vérification par une tierce partie qui se démarque des approches autorégulatrices qui résultent uniquement de la volonté unilatérale d'une partie ou de la relation contractuelle entre deux parties rendant les possibilités de sanction extrêmement ténues¹³³. L'évaluation de la performance s'inscrit dans la même logique de crédibilisation du système. Dans les systèmes classiques de management environnemental tels que ceux proposés par la série ISO 14000, l'évaluation de conformité porte principalement sur les procédures mises en place au sein de l'entreprise et accessoirement sur l'atteinte des résultats. Dans un système de performance comme c'est le cas pour le FSC, la crédibilité du système est fondée entre autres sur sa capacité

¹³¹ A. MARX et D. CUYPERS, « Forest certification as a global environmental governance tool: What is the macro-effectiveness of the Forest Stewardship Council ? : Impact of certification on forest governance », *Regulation & Governance*, 2010, vol. 4, n° 4, pp. 408-434.

¹³² *Ibid.*

¹³³ M. WEMAERE et S. MALJEAN-DUBOIS, « Introduction générale », *op. cit.*

à atteindre des résultats objectivement mesurables. Les audits indépendants et les chaînes de traçabilité sont les outils techniques qui permettent de s'assurer de la qualité de la gestion des entreprises et il s'agit véritablement d'instruments révolutionnaires dans le secteur forestier. L'audit par une tierce partie indépendante est un élément fondamental pour déterminer, dans une phase initiale, le niveau de conformité de l'entreprise qui prétend à la certification. Il permet par la suite d'évaluer à des fréquences régulières les progrès réalisés. L'audit de conformité à la norme FSC s'appuie conjointement sur la documentation disponible, des visites de terrains et des rencontres avec les parties prenantes. Il peut s'agir d'un audit de certification lorsque l'organisme de vérification de la conformité décerne un certificat de gestion durable au terme des missions d'inspection. Le certificat décerné est valide pour une période de cinq ans au terme de laquelle un nouvel audit de certification est conduit aux fins de renouveler le certificat pour une période supplémentaire de cinq années. Dans l'intervalle des cinq années de validité du certificat, des audits de surveillance sont conduits chaque année pour s'assurer que l'entreprise détentrice du certificat maintient un niveau de performance conforme aux exigences de la norme FSC. C'est également le moment de vérifier que les non-conformités identifiées lors des audits précédents ont fait l'objet de mesures ou d'actions correctives, faute de quoi les demandes d'actions correctives initialement mineures peuvent être requalifiées en majeures et éventuellement aboutir à un retrait du certificat. Les demandes d'action correctives sont des indicateurs intéressants de l'évolution des entreprises vers une gestion responsable. Il s'agit de recommandations formulées par les organismes de vérification de la conformité dont la fonction est de mettre en évidence les changements dans les procédures et sur le terrain auxquels doit se soumettre un opérateur en vue de l'obtention ou du maintien d'un certificat de gestion durable¹³⁴. Il s'agit donc d'un puissant outil de suivi et d'amélioration de la qualité de la gestion forestière. Dans le contexte mexicain par exemple, l'analyse de 1162 demandes d'actions correctives réparties entre 35 concessions forestières a montré dans ce sens que, le nombre de demandes d'action correctives avait tendance à diminuer avec le temps, ce qui suggère une amélioration continue de la performance des entreprises certifiées FSC¹³⁵. Mais derrière l'audit se dissimule également un enjeu commercial qui permet de questionner la

¹³⁴ A. BLACKMAN, A. RAIMONDI et F. CUBBAGE, « Does forest certification in developing countries have environmental benefits? Insights from Mexican corrective action requests », *International Forestry Review*, 2017, vol. 19, n° 3, pp. 247-264.

¹³⁵ *Ibid.* p. 259.

réalité de l'indépendance revendiquée par le système FSC tout comme les autres systèmes privés de gestion durable. Sous la forme actuelle de la certification, l'organisme certificateur et l'entité candidate à la certification rentrent dans une relation contractuelle dans laquelle le premier acteur rémunère le second en contrepartie de la fourniture d'une prestation. L'entité candidate à la certification et l'organisme certificateur ont théoriquement tous intérêt à parvenir à une issue positive du processus de certification, le premier parce qu'il supporte l'ensemble des coûts liés à la certification et le second parce qu'il souhaiterait sécuriser des parts de marché pour les prochaines années. Il existe donc un risque non négligeable de biais voire de sincérité du pré-rapport qui fait l'objet de discussion entre les deux parties, même si la soumission du document à un comité de lecture extérieur est susceptible de limiter les risques de collusion d'intérêt¹³⁶. Pareillement, le temps dédié aux missions d'audit peut aussi dans une certaine mesure constituer une faiblesse du système. Non seulement les entités à certifier sont informées des dates et des lieux de l'audit, mais trop peu de temps est accordé aux différentes articulations de la mission, laissant de réelles possibilités de dissimulation de la situation réelle des pratiques de l'entreprise et ne permettant pas d'un autre côté l'approfondissement de tous les aspects de l'audit. De la même manière que l'audit vérifie la conformité des pratiques de gestion à la norme FSC, l'obligation d'une chaîne de traçabilité garantit l'origine des approvisionnements. La traçabilité n'est pas une pratique fondamentalement nouvelle dans le secteur forestier. Les administrations publiques responsables de la gestion des forêts ont pour mission de contrôler entre autres l'origine des produits forestiers en circulation ainsi que les sites récolte dont ils sont issus. Mais ce système de traçabilité présente plusieurs limites qui tiennent d'une part à sa nature documentaire, le rendant perméable à des cas de fraudes, et d'autre part à son incapacité à rattacher sans aucun doute possible un produit à sa source. Le système de traçabilité mis en place par les entreprises certifiées permet précisément de combler cette lacune en rendant possible le suivi d'un produit depuis la souche d'arbre jusqu'au produit fini. Cette approche limite fortement les possibilités de mélange des bois certifiés des bois d'origine douteuse et en cela se positionne en véritable substitut des systèmes officiels de suivi.

¹³⁶ H.G. BAHARUDDIN et M. SIMULA, *Timber certification in transition: A study on the development in the formulation and implementation of certification scheme for all internationally traded timber and timber product*, Manilla, ITTO, 1996, p. 102.

Section 2. Une activité normative concurrente des normes publiques

43. L'activité normative d'origine privée irradie tous les segments de la gestion forestière en couvrant aussi bien dans la régulation de la production que dans la commercialisation du bois et produits dérivés. Ce faisant, les normes privées, durant leur développement, empiètent sur des domaines qui jusque-là étaient sous l'empire unique des normes publiques créant de ce fait une forme de concurrence avec ces dernières. Cette extension matérielle des normes privées procède du phénomène dit de densification normative à travers lequel la norme privée s'éloigne de la norme publique pour devenir une norme autonome et par extension concurrente¹³⁷. En intervenant dans l'espace des normes étatiques, les normes privées font preuve d'une certaine hégémonie, d'aucuns parleraient de despotisme¹³⁸ puisqu'elles ne se contentent pas de coréguler les matières concernées, mais vont au-delà en se substituant aux normes étatiques (§1). Cette tendance hégémonique doit néanmoins être nuancée du fait de la portée limitée des effets des normes privées (§2).

§ 1. L'extension hégémonique des normes privées dans les matières encadrées par les normes étatiques

44. La tendance dans le secteur forestier dans le bassin du Congo consiste à privilégier l'extraction de la ressource. Des aspects comme les droits des communautés locales ou le partage des bénéfices sont d'intérêt secondaire pour autorités publiques. Le fonctionnement des systèmes privés de certification montre que ceux-ci ont tendance à pénétrer ces sphères dans lesquels les normes publiques sont en retrait (A). Dans certains domaines comme le commerce international, les normes élaborées par ces systèmes vont tenter de se substituer aux normes publiques (B).

A. L'intervention des normes privées dans les domaines délaissés par les normes publiques

45. Les aspects économique, social et environnemental, constituent le triptyque définissant la gestion durable. Cependant, leur mise en œuvre respective se fait généralement de

¹³⁷ F. LARONZE, « La densification normative de la norme privée selon le pluralisme juridique », in *La densification normative : découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, pp. 223-237, pp. 234-235.

¹³⁸ *Ibid.*

manière discriminée, inégale, en fonction des intérêts poursuivis par les acteurs. Dans bien des cas, l'axe économique est celui qui est privilégié par les États du fait des ressources générées par les forêts. La prévalence de la logique économique irrigue l'ensemble des codes forestiers dont elle est consubstantielle. Le code forestier du Cameroun fut à l'origine conçu à l'impulsion de la Banque mondiale pour permettre au secteur forestier de prendre sa part dans l'effort d'ajustement structurel. Les fondements économiques mis en avant dans ce dernier ont été répercutés au courant des années 2000 dans les codes forestiers du Gabon, du Congo, de la RDC ou la RCA. Ces instruments juridiques se rejoignent sur l'accent qu'ils mettent sur la privatisation de l'exploitation forestière via le système des concessions, la valorisation du bois d'œuvre et l'introduction d'un régime fiscal spécifique au secteur forestier. Les questions de protection de la biodiversité et les droits sociaux des communautés locales y sont en revanche traitées à la marge.

46. Sur le plan environnemental, les normes privées se sont attachées à améliorer la qualité des instruments de gestion forestière notamment les plans d'aménagement. Dans une étude conduite en 2011, PAOLO CERUTTI montre que l'application des normes privées de certification dans les concessions a un impact positif certain sur la durabilité de l'exploitation et le maintien de l'équilibre des espèces forestières¹³⁹. L'engagement dans les processus de certification a imposé aux opérateurs d'améliorer la qualité de leurs plans d'aménagement. Cela a induit nécessairement une meilleure prise en compte des aspects environnementaux dans le processus d'exploitation forestière. Mais c'est surtout à la dimension sociale que la norme privée a donné plus de visibilité en s'arrogeant quasiment le monopole de la régulation de toutes les questions y relatives avec un intérêt particulier pour les droits des populations locales et autochtones.
47. La Déclaration de principe sur les forêts pose les bases de la prise en compte des droits des populations locales et autochtones dans les politiques forestières¹⁴⁰. Ces politiques doivent notamment garantir aux populations locales et autochtones la protection de « leur identité culturelle et leur organisation sociale »¹⁴¹, leur assurer des « moyens d'existence

¹³⁹ P.O. CERUTTI *et al.*, « Legal vs. certified timber: Preliminary impacts of forest certification in Cameroon », *Forest Policy and Economics*, 2011, vol. 13, n° 3, pp. 184-190, p. 13.

¹⁴⁰ Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, Principe 5.a.

¹⁴¹ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Principes de gestion des forêts, Principe 5.a.

et [...] un niveau de vie adéquats »¹⁴² ainsi que la sécurisation des régimes fonciers. De la même manière, le préambule de la Convention sur la diversité biologique admet

« qu'un grand nombre de communautés locales et de populations autochtones dépendent étroitement et traditionnellement des ressources biologiques sur lesquelles sont fondées leurs traditions et qu'il est souhaitable d'assurer le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des connaissances innovations et pratiques traditionnelles, intéressant la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments »

Les normes privées se sont attelées à donner du contenu à ces principes généraux. Sur les dix principes qui constituent la norme régionale FSC pour le bassin du Congo, trois sont directement associés aux aspects sociaux et traitent précisément du régime foncier et des droits d'usage¹⁴³, des droits des populations autochtones¹⁴⁴ et enfin des droits des travailleurs et des communautés locales¹⁴⁵. Le principe 2 sur les droits fonciers préconise que « les droits fonciers et les droits d'usage à long terme des ressources foncières et forestières doivent être clairement définis, documentés et légalement établis »¹⁴⁶. Ce principe touche à la question cruciale du statut de la propriété foncière coutumière à l'origine d'innombrables conflits entre communautés locales ou autochtones et concessionnaires forestiers en Afrique centrale. En raison du passé colonial, les régimes fonciers dans les pays d'Afrique centrale sont profondément imprégnés des logiques qui ont structuré la gestion des terres sous les empires coloniaux allemand, belge, français et anglais. Les politiques foncières coloniales avaient une conception utilitariste de la terre et se sont par conséquent attachées à développer des mécanismes d'acquisition forcée et de contrôle total des terres coutumièrement détenues par les communautés locales. L'administration française a ainsi transposé dans ses colonies les dispositions du code Napoléon sur « les biens vacants et sans maîtres »¹⁴⁷ qui autorisent l'accaparement des terres ne faisant pas l'objet d'une occupation effective et leur transfert sous la responsabilité des autorités coloniales. Au lendemain des indépendances, la notion des terres vacantes et sans maîtres a été substituée par le régime de la domanialité dans les législations foncières. Au-delà des différences de formulation, la philosophie qui sous-tend les deux notions est strictement identique. La consécration de la domanialité comme

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « FSC forest stewardship standard for the Congo basin », *op. cit.*, Principe 2.

¹⁴⁴ *Ibid.*, Principe 3.

¹⁴⁵ *Ibid.*, Principe 4.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Code civil des français de 1804, art. 539 et 713.

régime de droit commun en matière foncière partage en effet une communauté d'objectifs et de résultats avec la notion de biens vacants et sans maîtres¹⁴⁸. HUBERT OUEDRAOGO résume la question en ces termes :

« Toutes les terres ne faisant pas l'objet d'une mise en valeur caractérisée par une emprise évidente et permanente sur le sol sont de plein droit la propriété de l'État. Ces terres sont donc intégrées au domaine privé de l'État »¹⁴⁹.

La mise en valeur comme condition indispensable pour l'accès à la propriété foncière est une modalité pour le moins problématique pour les populations autochtones dont le mode de vie est articulé autour d'une forme de semi-nomadisme. La notion de mise en valeur au sens légal est totalement étrangère aux populations semi-nomades, ce qui les condamne à ne jamais voir leurs droits sur la terre reconnus. La loi congolaise relative à la promotion et la protection des droits des populations autochtones constitue une évolution notable sur ce point précis¹⁵⁰. L'article 31 affirme en substance que « Les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail ». Quant à l'article 32, il précise que « l'État facilite la délimitation de ces terres sur la base de leur droit foncier coutumier, en vue d'en garantir la connaissance » et, « en l'absence des titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants ». La formalisation de ces droits coutumiers nécessite des évolutions dans le mode de vie des populations autochtones, car la mise en œuvre des droits fonciers exigera une sédentarisation de ces populations.

Le régime de la domanialité l'État consolide donc l'emprise de l'État sur les terres faisant de lui le principal responsable de leur gestion et de leur valorisation. Cette emprise étatique sur les patrimoines fonciers nationaux se trouve renforcée par l'introduction du mécanisme de l'immatriculation comme modalité d'accès à la propriété foncière individuelle ou collective. L'immatriculation offre des garanties solides en matière de protection de la propriété foncière du fait du caractère définitif et inattaquable de l'acte d'immatriculation. Nonobstant la garantie de sécurité juridique offerte par l'immatriculation, il se pose un problème d'accessibilité des acteurs locaux à ce

¹⁴⁸ M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Universités francophones, Vanves, EDICEF, 1996, p. 91.

¹⁴⁹ H.M.G. OUEDRAOGO, « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes », *Etudes rurales*, 2011, n° 187, pp. 79-94, p. 83.

¹⁵⁰ Loi n° 05-2011 portant promotion et protection des droits populations autochtones.

mécanisme. En effet, le coût financier et la complexité du processus administratif et technique conduisant à l'immatriculation offrent peu d'options aux communautés locales et nettement moins encore aux populations autochtones souvent localisées dans des zones éloignées des centres de décisions administratifs. L'immatriculation étant une pratique très peu répandue, c'est la majorité des terres, notamment celles localisées en zone rurale qui se retrouvent de facto dans le domaine privé de l'État. En cela, la pratique de l'immatriculation est une barrière significative pour l'obtention de droits réels sur la terre, phénomène encore plus accentué pour les communautés locales et autochtones du fait de leur vulnérabilité.

La RDC est sans doute le pays du bassin du Congo où cette volonté de maîtrise du foncier a été poussée à l'extrême du fait de l'étatisation de toutes les terres. Les dispositions de l'article 53 de la loi foncière énoncent que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État »¹⁵¹. Ainsi, toutes les terres qui ne rentrent pas dans la catégorie du domaine public font partie du domaine privé de l'État. Le principe de l'exclusivité de la propriété des sols par l'État est certes tempéré par l'article 80 qui donne la possibilité aux citoyens congolais de constituer une propriété privée par le biais de la concession perpétuelle, toujours est-il que dans l'absolu, c'est l'État qui est au centre de la gestion foncière. L'introduction dans le régime foncier camerounais d'une catégorie spécifique connue sous la dénomination du « domaine national » se rapproche dans une certaine mesure du cas congolais. Selon l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, le domaine national est une catégorie intermédiaire qui regroupe les terres non immatriculées au bénéfice des particuliers et celles ne faisant pas l'objet de classement pour le compte de l'État ou d'autres personnes publiques¹⁵². L'article 14 du même texte en précise le contenu dans les termes suivants :

« les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories : 1. Les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante. 2. Les terres libres de toute occupation effective »¹⁵³.

Ce texte confine les droits fonciers des communautés locales et autochtones aux espaces sujets à une mise en valeur effective. La matérialité de la mise en valeur peut être

¹⁵¹ Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

¹⁵² Art. 14, Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

¹⁵³ *Ibid.*

constatée par l'existence d'une diversité d'activités à condition que de telles activités soient objectivement vérifiables. En revanche, les espaces dont la preuve de la mise en valeur ne peut être rapportée au sens où l'entend la loi, sont considérés comme libres. L'État assure la gestion et la valorisation de ces espaces dans l'intérêt de la collectivité nationale, généralement en y attribuant des concessions foncières de longue durée aux opérateurs privés¹⁵⁴. Les collectivités coutumières sont habilitées à demander l'immatriculation des terres circonscrites dans la première catégorie, la seconde étant de facto placée sous l'autorité étatique. Outre l'exigence de mise en valeur, le législateur camerounais a introduit un niveau de complication supplémentaire en fixant une date limite pour procéder à l'immatriculation des terres coutumières occupées ou exploitées sous peine de forclusion et de réversion dans le domaine national de deuxième catégorie. Le postulat conjointement mis en avant par la théorie des « terres vacantes et sans maîtres » et du « domaine national » est en contradiction radicale avec la logique qui gouverne la gestion des terres dans les pays du bassin du Congo. Dans les systèmes fonciers traditionnels africains, l'absence d'emprise effective au sens du droit positif n'équivaut nullement à l'absence de droits sur l'espace. De ce point de vue, le principe de domanialité peut s'analyser comme une entreprise de dépossession et de disqualification des droits de propriété des communautés locales et autochtones sur la terre¹⁵⁵. Pas plus qu'il n'existe de forêts vierges, il n'existe pas en Afrique centrale de terres sans maîtres même si des terres vacantes en apparence tout au moins peuvent être recensées¹⁵⁶. L'espace fait l'objet de maîtrises foncières complexes et d'intensité variables allant d'une appropriation forte pour les espaces localisés dans l'environnement immédiat des villages à une simple utilisation des ressources pour les espaces plus lointains¹⁵⁷. Les régimes forestiers ne règlent pas la question foncière concernant les terres forestières, cette question étant commodément renvoyée aux législations foncières et domaniales. Plutôt qu'une reconnaissance des droits fonciers aux communautés locales et autochtones, les lois forestières ont opté dans leur ensemble pour la reconnaissance de droits d'usage coutumiers. Par-delà les différences de formulation entre les différentes

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 91.

¹⁵⁶ G.A. KOUASSIGAN, *L'homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, L'homme d'outre-mer, Paris, ORSTOM, 1966.

¹⁵⁷ A. KARSENTY et ASSEMBE-MVONDO, « Diagnostics des systèmes de gestion foncière », op. cit., p. 8 ; O. BARRIÈRE et C. BARRIÈRE, « Approches environnementales : systèmes fonciers dans le delta intérieur du Niger : de l'implosion du droit traditionnel à la recherche d'un droit propice à la sécurisation foncière », in *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, ORSTOM, Paris, 1996, p. 163.

législations, les droits d'usage renvoient à la possibilité offerte aux communautés locales et autochtones de pouvoir exécuter leurs activités traditionnelles à l'intérieur de la forêt. Le recours à la technique de l'énumération encadre strictement les activités autorisées au titre du droit d'usage, lesquelles consistent essentiellement en la collecte des produits forestiers non ligneux pour l'essentiel et accessoirement du bois d'œuvre à usage strictement personnel et non commercial¹⁵⁸. Le code forestier centrafricain va un peu plus loin en admettant des droits sur le sol forestier au titre des droits d'usage, mais sans en préciser la consistance ni l'étendue¹⁵⁹. Au final, le constat qui se dégage des régimes fonciers en Afrique centrale est celui de la prévalence des droits positifs et une remise en cause profonde des droits fonciers traditionnels, toutes choses qui font des communautés locales et autochtones de simples usufruitiers sur leurs terres ancestrales¹⁶⁰.

- 48.** L'enjeu pour la norme FSC sur le plan social est de remettre les droits fonciers et les droits d'usage traditionnels des communautés locales et autochtones au centre du jeu dans le secteur forestier. Si elle ne remet pas en cause les droits légalement acquis par les concessionnaires sur les territoires forestiers, la norme FSC oblige en revanche les concessionnaires à identifier, décrire et cartographier de manière collaborative la totalité des droits d'usage et des droits fonciers détenus par les communautés riveraines en vertu de la loi ou des coutumes locales¹⁶¹. L'obligation faite aux concessionnaires de prendre les droits coutumiers au sérieux procède d'une démarche pragmatique dans la mesure où il existe une tension permanente entre une conception sociologique et une conception formelle de la règle de droit dans le secteur forestier. En effet, la primauté affichée du droit étatique n'est pas parvenue à neutraliser les logiques coutumières d'appropriation de l'espace et des ressources ; ces dernières parvenant dans une certaine mesure à entraver la mise en œuvre effective de la réglementation publique. De ce point de vue, si l'État se proclame propriétaire des terres forestières, le contrôle matériel de ces espaces est en réalité sous l'autorité des communautés locales, faisant de l'État un acteur démunis des moyens de contrôle de la mise en œuvre de son droit¹⁶². La norme FSC essaie de gérer cette dualité par la facilitation de l'appréhension objective des droits d'usage et des droits

¹⁵⁸ Décret n°95-531-PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun, art. 26., voy. également respectivement les articles 14, 36, 252 et 40 des lois forestières de la RCA, la RDC, du Gabon et du Congo.

¹⁵⁹ Loi n° 08-022 portant code forestier de la République Centrafricaine, art. 15.

¹⁶⁰ M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 90.

¹⁶¹ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « FSC forest stewardship standard for the Congo basin », op. cit., Critère 2.1.

¹⁶² M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 92.

fonciers traditionnels et par la définition de mécanismes de protection de leur exercice. La question de l'autochtonie est un autre élément important mis sur le devant de la scène par la norme FSC. Le principe 3 de la norme FSC pour le bassin du Congo est spécifiquement consacré aux droits des peuples autochtones et postule que les droits légaux et coutumiers de cette catégorie de population sur la propriété ou l'usage de leurs terres et territoires des doivent être reconnus et respectés. Le respect de ce droit est garanti par trois mécanismes : l'identification et la prise en compte des intérêts des peuples autochtones dans les opérations d'aménagement, l'information sur les impacts potentiels des opérations d'aménagement et l'obligation faite au gestionnaire de la concessionnaire d'obtenir de manière formelle ou par des méthodes traditionnelles le consentement libre et en toute connaissance de cause des peuples autochtones avant la mise en œuvre de son plan d'aménagement. En l'état actuel, le recensement des peuples autochtones, l'identification des terroirs coutumiers qu'ils occupent pour l'exercice de leurs droits traditionnels et la protection effective de tels espaces sont des pratiques devenues communes à toutes les entreprises forestières certifiées. La question des droits des peuples autochtones n'est point nouvelle dans le contexte du bassin du Congo, mais l'avènement de la norme FSC lui a donné une résonance particulière. Du fait de la certification, les populations autochtones ont bénéficié d'une visibilité certaine marquée par leur présence de plus en plus importante dans les arènes de discussion sur la gestion des forêts et le développement d'un mouvement associatif visant à protéger leurs intérêts et à faire entendre leur voix. L'avancée majeure impulsée par la norme FSC a été l'imposition de l'application de certaines dispositions de la convention n°169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux¹⁶³. Il est fait référence ici à l'obligation de consulter les peuples autochtones à travers leurs institutions représentatives et la mise en place de mécanismes favorisant leur participation effective aux processus ayant une incidence sur leur développement économique, social et culturel. Mais à l'inverse de la convention n°169, la norme FSC met cette obligation à la charge des concessionnaires forestiers qui prétendent à la certification FSC. La norme FSC transcende donc les hésitations étatiques dans l'internalisation des normes internationales promouvant les bonnes pratiques. C'est d'ailleurs là l'une des fonctions mises en avant par la Commission européenne dans sa définition de la Responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Dans la perspective de la Commission, « être socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement

¹⁶³ Art. 6 (1), 7(1), 14 et 15 Convention n°169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux.

aux obligations juridiques applicables, mais aussi aller au-delà et investir “davantage” dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes »¹⁶⁴. À l'exception de la République centrafricaine qui a ratifié la convention n°169 de l'OIT, le Cameroun et le Gabon ne l'ont pas fait rentrer dans leurs ordres juridiques respectifs. Bien que n'ayant pas ratifié la Convention n°169, le Congo a posé les jalons d'une avancée significative dans la protection des droits des peuples autochtones en adoptant une loi spécifique¹⁶⁵ qui prend en compte les évolutions du droit international, notamment la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les réticences des États d'Afrique centrale à ratifier la convention n°169 tiennent à la nature particulière des droits proclamés par cette dernière et à la détermination des composantes sociologiques qui peuvent ou doivent rentrer dans cette catégorie. La définition des groupes sociologiques considérés comme étant autochtones en Afrique centrale a en effet été au centre de nombreuses controverses et la littérature actuelle ne brille pas par son consensus autour de la définition de l'autochtonie. L'absence d'unanimité entre ethno-anthropologues, sociologues et juristes symbolise à suffisance la complexité de la notion et les difficultés qui se posent pour la rendre opérationnelle. La norme FSC a opté pour la définition proposée par le groupe de travail des Nations Unies sur les peuples autochtones. Il s'agit selon JOSÉ MARTÍNEZ COBO :

« des peuples et nations qui présentent une continuité historique avec les sociétés précédant la conquête et la colonisation de leurs territoires, qui se considèrent comme distincts des autres secteurs de la société dominant aujourd'hui ces territoires ou qui en sont partie. Ils constituent aujourd'hui, des secteurs non dominants de la société et sont déterminés à préserver, développer et transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, sur la base de leur existence continue en tant que peuple, en accord avec leurs propres systèmes culturels, leurs systèmes légaux et leurs institutions sociales »¹⁶⁶.

49. Le groupe de travail sur l'élaboration de la norme sous-régionale FSC pour le bassin du Congo largement soutenu par les organisations de protection des droits des peuples autochtones s'est fondé sur cette définition pour reconnaître expressément les groupes « pygmées » comme étant les peuples autochtones de l'Afrique centrale¹⁶⁷. De ce fait, elle assimile la situation des différents « groupes pygmées » d'Afrique centrale à celle

¹⁶⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, « Livre vert : Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », *op. cit.*, p. 7.

¹⁶⁵ Loi n° 05-2011 portant promotion et protection des droits populations autochtones.

¹⁶⁶ J. MARTÍNEZ COBO, *Etude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*, New York, Nations Unies, 1987., p. 125.

¹⁶⁷ Voy. Les indicateurs du principe 3 de la norme sous-régionale FSC pour le bassin du Congo.

des premières nations du Canada ou à celle des aborigènes d'Australie, peuples ayant subi l'occupation durable des populations issus d'autres continents. Au-delà du consensus des experts sur l'attribution du statut de peuples autochtones aux différents groupes « pygmées », cette approche ne cadre pas avec le contexte général du bassin du Congo où le phénomène de décolonisation a mis un terme à l'occupation des territoires et débouché sur l'accession des pays à la souveraineté internationale avec à leur tête des membres des sociétés anciennement sous domination, rendant par conséquent ce type de clivages historiques inopérant. Premièrement, la perception que les populations et les États du bassin du Congo peuvent avoir de l'autochtonie est beaucoup plus large que l'approche restrictive retenue et promue par la norme FSC. Les critères de référence sur lesquels se fondent le groupe de travail des Nations Unies, c'est-à-dire la continuité historique, la singularité vis-à-vis des autres composantes sociologiques, le caractère non dominant et la détermination à préserver et transmettre leur identité ethnique, peuvent être revendiqués par une multitude de groupes sociologiques en zone forestière. En ce sens, le qualificatif autochtone peut être appliqué à tous les habitants des forêts du bassin du Congo¹⁶⁸. À la notion « peuples autochtones » à laquelle est sous-jacent le principe d'autodétermination, les États qui abordent cette question dans leurs instruments juridiques privilégient le terme « populations autochtones », plus large et inclusif. Il en est ainsi du Cameroun dont le préambule de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 affirme explicitement que « l'État assure la protection des minorités et préserve les droits des populations autochtones ». La reconnaissance et l'élévation à la dignité constitutionnelle ne fournissent pas pour autant les éléments de définition qui permettraient d'identifier les peuples autochtones. Il reste donc un certain flou à cet égard dans le droit camerounais. Tout laisse pourtant à croire que chaque citoyen est originaire de la région à laquelle appartient l'ethnie dont il est ressortissant ce qui suggère l'adhésion à une approche territoriale de l'autochtonie, par opposition à une approche identitaire potentiellement porteuse des germes de la sécession. Le législateur congolais récuse lui aussi le terme peuples autochtones au bénéfice de celui de populations autochtones. L'article 1^{er} de la loi sur les populations autochtones¹⁶⁹ en donne la définition suivante :

¹⁶⁸ S. BAHUCHET *et al.* (éds.), *Situation des populations indigènes des forêts denses humides*, Luxembourg : Lanham, MD, Office des publications officielles des Communautés européennes ; UNIPUB [distributor], 1994.

¹⁶⁹ Loi n° 05-2011 portant promotion et protection des droits populations autochtones.

« Sans préjudice d'une quelconque antériorité d'occupation du territoire national, on entend par populations autochtones, les populations qui se distinguent des autres groupes de la population nationale par leur identité culturelle, leur mode de vie et leur extrême vulnérabilité ».

En mettant de l'emphase sur l'identité culturelle, le mode de vie et l'extrême vulnérabilité, le législateur congolais reprend dans les grandes lignes les dispositions de la Convention n°169 de l'OIT. Comme au Cameroun, la définition met en avant des caractéristiques communes à la fois aux chasseurs-cueilleurs semi-nomades et aux agriculteurs en zone forestière. Bien plus, l'article 1^{er} de la loi sus-citée assimile l'utilisation du terme pygmée à l'infraction d'injure et sanctionnée comme telle confortant l'idée que si les « pygmées » peuvent à juste titre être considérés comme des autochtones, ils ne constituent pas pour autant un peuple. C'est en réalité chaque groupe pris isolément qui peut prétendre rentrer dans la catégorie générique des populations autochtones. Comme on peut le voir, la posture des États sur la question de l'autochtonie est radicalement différente de celle de la norme FSC.

B. La substitution progressive aux normes étatiques face aux défaillances des instruments publics

- 50.** Le déploiement des normes privées dans les domaines traditionnellement dévolus aux normes et aux acteurs publics entraîne des phénomènes de concurrence. Cette concurrence intervient lorsque les normes privées tentent d'évincer les normes publiques de la régulation de certains domaines comme souligné précédemment. Cette tendance concurrentielle est tout autant à l'œuvre au niveau national où les instruments privés prennent progressivement possession des systèmes de vérification de la légalité et où la conduite des activités des grandes compagnies d'exploitation forestière est davantage structurée par le respect des référentiels privés dont les exigences vont souvent au-delà de celles prescrites par les lois nationales.
- 51.** La lutte contre la circulation des produits forestiers illégaux sur le marché européen s'est traduite par l'adoption en 2003 d'un plan d'action sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT). Le plan d'action FLEGT comporte une dimension externe marquée par la négociation des accords de partenariat volontaire entre l'Union européenne et les pays producteurs de bois et une composante interne constituée par le règlement bois de l'Union européenne (RBUE).

Entré en vigueur en 2013, le RBUE encadre le commerce des produits bois dans le marché de l'Union afin d'assurer leur légalité. Dans cette logique, les mesures préconisées au titre du RBUE visent à vérifier que le bois et les produits dérivés importés sur le marché de l'Union ont été récoltés en conformité avec les lois du pays d'origine et les conventions internationales régulièrement ratifiées par ce dernier. La légalité des produits forestiers est appréciée à travers deux mécanismes principaux. Le premier mécanisme est prévu par le règlement européen du 20 décembre 2005. Ce dernier institue une autorisation FLEGT qui selon l'article 2 (5) du règlement renvoie à :

« Un document propre à une expédition ou à un opérateur commercial, qui est normalisé, difficile à contrefaire, infalsifiable et vérifiable, qui atteste de la conformité d'une expédition aux exigences du régime d'autorisation FLEGT, et qui a été dûment émis et validé par l'autorité de délivrance d'un pays partenaire. Les systèmes de délivrance, d'enregistrement et de communication des autorisations peuvent fonctionner sur support papier ou par voie électronique, selon les besoins »¹⁷⁰.

L'autorisation FLEGT est ainsi un gage de conformité aux lois forestières et de traçabilité des produits forestiers importés dans l'Union européenne lorsque cette dernière est liée aux pays producteurs par des accords de partenariat volontaire. L'émission de cette autorisation qui n'est possible que par des autorités clairement désignées suppose que des contrôles stricts ont été effectués et que l'expédition est réputée conforme du point de vue des exigences réglementaires relatives à l'exploitation, au transport, à la fiscalité et au droit du travail. Par conséquent, toute expédition accompagnée d'une autorisation FLEGT est présumée légale et dispensée de contrôles à l'entrée du marché de l'Union européenne.

Outre l'autorisation FLEGT, le RBUE accorde une présomption de conformité légale aux produits forestiers disposant d'un permis d'exportation émis en accord avec les dispositions de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Il faut dire que les mécanismes de contrôle et de régulation du commerce international des espèces forestières et fauniques ont substantiellement influencé le régime FLEGT. C'est cette convention qui conditionne en effet l'exportation des espèces sauvages énumérées dans ses différentes annexes à la délivrance et la présentation d'un permis ou d'un certificat. Les produits forestiers

¹⁷⁰ RÈGLEMENT (CE) No 2173/2005 DU CONSEIL du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne.

rentrants dans cette catégorie sont par conséquent considérés comme en conformité avec les lois nationales au regard des contrôles subis au titre du respect de la CITES.

52. Dans l'hypothèse où les produits forestiers ne satisfont ni aux exigences du régime d'autorisation FLEGT, ni à celles de la CITES, le RBUE a mis en place un système de diligence raisonné. La diligence raisonnée consiste pour les importateurs à prendre des mesures et adopter des procédures permettant de limiter les risques de placer des bois et produits forestiers d'origine illégale sur le marché européen. Cela implique pour l'opérateur de recueillir auprès des fournisseurs, des informations lui permettant d'analyser le risque de mise de produits illégaux sur le marché et le cas échéant de prendre des mesures permettant de l'atténuer. Parmi les mécanismes d'évaluation et d'atténuation de risque figurent les systèmes de certification. Le RBUE mentionne à cet effet :

« Afin de reconnaître les bonnes pratiques dans le secteur forestier, la certification ou d'autres systèmes de vérification tierce partie qui comprennent une vérification du respect de la législation applicable peuvent être utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation du risque »¹⁷¹.

En d'autres termes, les certificats émis par les systèmes normatifs privés peuvent être utilisés pour démontrer que la conformité légale du bois provenant d'un pays tiers au titre de la diligence raisonnée. Le système de diligence raisonnée peut s'appuyer sur des systèmes nationaux de vérification conforme aux exigences du RBUE ou sur des systèmes de certification comme énoncée à l'article 8. Dans la pratique, les opérateurs ont clairement fait le choix de systèmes privés de certification, marginalisant ainsi les mécanismes publics de surveillance. En désignant expressément la certification comme moyen de vérification des bonnes pratiques d'exploitation forestière, le RBUE a contribué à la disqualification progressive des normes publiques et favorisé indirectement et involontairement leur remplacement par les mécanismes d'origine privée, bien que ce ne soit pas l'objectif initialement poursuivi par le RBUE. À l'origine, le système de diligence raisonnée était supposé s'appliquer uniquement aux bois et produits dérivés en provenance de pays producteurs non-signataires des APV et donc dépourvus du label FLEGT. C'est conformément à cette logique que les dispositions de l'article 4 (2) du RBUE mettent expressément l'obligation de diligence à la charge opérateurs qui mettent du bois sur le marché intérieur de l'UE. L'hypothèse de base était que les pays signataires

¹⁷¹ Règlement (UE) N° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, § 19.

des APV auraient le temps de mettre les APV en œuvre et se conformer aux directives du RBUE avant son entrée en vigueur. Cet objectif initial a été remis en cause par les difficultés des pays signataires à mettre en œuvre les APV. En Afrique centrale par exemple, aucun des trois pays signataires n'a été en mesure de délivrer des autorisations FLEGT alors que la signature des premiers accords remonte à une dizaine d'années. L'incapacité des gouvernements à émettre les autorisations FLEGT a donc entraîné la substitution de celles-ci par les certificats privés grâce au système de diligence raisonnée. Ainsi, l'obligation de diligence raisonnée fondée sur les systèmes privés qui, dans l'esprit du règlement devait être l'exception, est temporairement devenue le régime de droit commun des importations de bois et produits dérivés. Il s'agit là d'une évolution problématique pour les normes et les acteurs publics qui se retrouvent ainsi affaiblis et temporairement supplantés au niveau international. L'effet de « déclassement » des normes publiques tient en outre aux garanties d'accès au marché européen contenues dans le RBUE. Le RBUE garantit dans une large mesure aux compagnies forestières détentrice d'un certificat de gestion durable FSC ou de légalité (OLB, VLO, TLTV) un accès au marché de l'UE en attendant l'émission des autorisations FLEGT. Entre 2010 et 2013, on a observé une forte croissance des demandes pour ce type de certificat. Dès lors que le RBUE permettait de garantir l'accès au marché européen via le recours aux certificats privés pour démontrer la conformité de leurs produits et la traçabilité de leur circuit d'approvisionnement, les autorités nationales des pays producteurs n'avaient plus d'urgence à rendre le FLEGT opérationnel à l'horizon 2013, puisque les exportations et les recettes fiscales et douanières y relatives étaient préservées. Ce délai qui sonnait comme un impératif a finalement vu ses effets neutralisés par le RBUE. Le positionnement des normes privées comme substitut au droit étatique¹⁷² à l'œuvre au niveau international se décline aussi à l'échelle nationale.

§ 2. Une propension hégémonique tempérée par les performances mitigées des normes privées

- 53.** Les concessions forestières certifiées apparaissent comme des villages Potemkine. Elles évoluent en effet dans un environnement où les principes fondamentaux de la gouvernance forestière sont loin d'être consolidés. Ainsi, ces concessions apparaissent

¹⁷² R. RAFFRAY, « Le droit souple comme substitut de la norme étatique: l'exemple des multinationales », in *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international*, L.G.D.J., 2018, pp. 261-272.

comme des ilots de gestion responsables côtoyant paradoxalement des étendues de forêts dont la gestion peut être chaotique. La question est donc de savoir dans quelle mesure les normes privées peuvent-elles promouvoir la gestion forestière durable alors que la configuration de la gouvernance s'y prête difficilement. De fait, cette ambition est contrariée par l'efficacité contrastée des normes privées (A), la déconnexion des normes privées du cadre global de gouvernance (B), et par l'épuisement du modèle économique de la certification (C).

A. Une hégémonie entravée par l'efficacité normative contrastée des normes privées

54. La question de l'efficacité est inévitable dès lors qu'on aborde les normes privées, étant entendu que cette catégorie de normes s'inscrit dans une logique de recherche permanente de la performance. L'évaluation de l'efficacité a en effet débordé hors du champ des politiques publiques où elle s'applique habituellement pour pénétrer le domaine normatif. Ceci oblige désormais à prendre en compte les effets concrets de la mise en œuvre des normes¹⁷³. Dans le sens commun, l'efficacité renvoie à la capacité à produire des effets. Dans ce sens, évaluer l'efficacité d'une norme revient à en rechercher les résultats produits consécutivement à sa mise en œuvre. Sous cette appréhension, l'efficacité tend à se rapprocher voire se confondre avec les notions voisines d'effectivité et d'efficience¹⁷⁴ dont elle se distingue pourtant par certains aspects. DENIS ALLAND ET STÉPHANE RIALS conçoivent l'effectivité comme « la comparaison entre un modèle normatif de comportement et les conduites réelles de ses destinataires, c'est-à-dire l'étude de la correspondance entre les règles de droit et les comportements »¹⁷⁵. La prise en compte de l'effectivité dans les réflexions contemporaines sur le droit marque une évolution par rapport aux approches dogmatiques qui n'accordent qu'un intérêt marginal aux phénomènes d'application et d'inapplication du droit puisque la confrontation de la règle de droit à la réalité sociale ne constitue pas un critère fondamental de la validité de la règle de droit¹⁷⁶. L'efficacité quant à elle apparaît être une notion plus polysémique au

¹⁷³ M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, L. GAY et A. VIDAL-NAQUET, « Préface », in *l'efficacité de la norme juridique: Nouveau vecteur de légitimité?*, À la croisée des droits, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 14.

¹⁷⁴ Sur la distinction entre les notions d'efficacité et d'efficience, voy. A.-L. SIBONY, « Du bon usage des notions d'efficacité et d'efficience en droit », in *L'efficacité de la norme juridique: Nouveau vecteur de légitimité?*, À la croisée des droits, n° 6, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 61-84.

¹⁷⁵ D. ALLAND et S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige, Paris, Lamy Presses universitaires de France, 2003, p. 583.

¹⁷⁶ J. CARBONNIER, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 136.

plan conceptuel. LUC HEUSCHLING propose quatre conceptions de l'efficacité lesquelles renvoient respectivement au :

« degré de réalisation du droit/d'une norme juridique dans la réalité sociale (...), degré d'adéquation d'une norme de droit positif au (x) but (s) fixé (s) par l'auteur de la norme, degré d'adéquation d'une norme de droit positif au (x) but (s) fixé (s) par une norme supérieure de droit positif, degré d'adéquation d'une norme de droit positif ou du droit positif dans son ensemble par rapport au (x) but (s) fixé (s) par une référence méta-positive »¹⁷⁷.

En fin de compte, efficacité et effectivité sont deux notions complémentaires dans l'évaluation des normes juridiques, complémentarité assez bien résumée par la formule suivant laquelle

« le concept d'effectivité du texte renvoie à la mise en action de l'énoncé normatif par les autorités d'application [...] l'efficacité désigne la relation entre l'intention ou l'objectif supposé recherché par les auteurs de l'énoncé initial et le résultat obtenu »¹⁷⁸.

L'approche fondée sur l'adéquation entre le but recherché par l'énoncé normatif et le résultat que l'on obtient semble particulièrement opératoire pour l'évaluation des normes privées de certification des forêts. Dans le cadre de la norme juridique, l'établissement d'une telle relation est rendu complexe par la difficulté à identifier avec précision les intentions réelles de l'auteur de l'énoncé, soit parce que les buts poursuivis officiellement divergent des intentions réelles des auteurs, soit parce que l'absence de clarté de l'énoncé le rend si peu intelligible que l'exercice d'évaluation en devient ardu. L'OCDE propose un cadre d'analyse fécond pour l'évaluation de l'efficacité environnementale d'une diversité d'outils y compris des instruments volontaires d'origine privée. Dans la perspective de l'OCDE, trois éléments doivent être pris en compte pour toute analyse de l'efficacité environnementale des instruments volontaires. Le premier élément porte sur le caractère rationnel des objectifs poursuivis, le second sur l'atteinte des objectifs et enfin le troisième sur le lien de causalité entre la mobilisation de l'instrument et les résultats obtenus¹⁷⁹. Mais la difficulté majeure, ainsi que le souligne SANDRINE MALJEAN-DUBOIS,

¹⁷⁷ L. HEUSCHLING, « "Effectivité", "efficacité" "efficience" et "qualité" d'une norme / du droit juridique. Analyse des mots et des concepts », in *L'efficacité de la norme juridique : Nouveau vecteur de légitimité ?* À la croisée des droits, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 50-52.

¹⁷⁸ V. CHAMPEIL-DESPLATS et E. MILLARD, « Efficacité et énoncé de la norme », in *L'efficacité de l'acte normatif, Nouvelle norme, nouvelles normativités*, Collection LEJEP, Paris, Université de Cergy-Pontoise / LEJEP, 2013, pp. 64-65.

¹⁷⁹ OCDE, *Les Approches Volontaires dans les politiques de l'environnement : Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*, Washington ; Biggleswade, Organization for Economic Cooperation & Development Turpin Distribution Services Limited, 2003, disponible sur <http://www.sourceocde.org/9789264101807> (Consulté le 5 juillet 2018)., p 46.

demeure l'établissement d'un lien de causalité irréfutable entre l'énoncé normatif et les transformations qui s'opèrent sur le terrain¹⁸⁰. Pour ce qui est des normes privées, leur émergence est justifiée par leur aptitude potentielle à impacter positivement la gestion durable. À l'observation, l'évocation des impacts environnementaux des normes privées de certification forestière est au centre de nombreuses controverses tant il est difficile de démontrer avec certitude l'atteinte des objectifs

- 55.** Les normes privées transnationales font-elles mieux que les normes publiques en matière de protection des forêts ? C'est en substance la question à laquelle les normes de certification forestière sont confrontées 25 ans après leur émergence dans le secteur forestier et 18 après l'émission des premiers certificats de gestion durable FSC dans le bassin du Congo. La certification forestière est intervenue pour réduire la déforestation et la dégradation des écosystèmes forestiers localisés en zone tropicale essentiellement, et ainsi limiter la disparition de la biodiversité qui en résulte par la promotion de la gestion durable¹⁸¹. Au Cameroun, une analyse comparative de la mise en œuvre des normes d'aménagement forestier dans les concessions forestières sous certification et dans celles appliquant uniquement la réglementation officielle a établi que l'application des normes officielles contenues dans les plans d'aménagement permettait de réduire de 11 pour cent les taux annuels de prélèvements autorisés pour les essences commerciales les plus récoltées ; taux de réduction porté à 18 pour cent et potentiellement à 34 pour cent dans le cas des concessions forestières certifiées¹⁸². Cette étude postule que l'application stricte de la norme FSC dans la mise œuvre des plans d'aménagement est de nature à réduire significativement la pression sur les essences les plus prélevées en raison de leur valeur commerciale, ce qui aurait pour effet une réduction de l'intensité des prélèvements et à terme de meilleurs taux de reconstitution lors des prochains cycles de coupe. La réduction du taux de prélèvement des essences les plus prisées du fait de l'application de la norme FSC peut donc être considérée comme un impact positif de la certification forestière. Mais comme le souligne l'auteur de l'étude, la norme FSC fait l'objet d'une application différenciée par les organismes de certification, ce qui en limite fortement la portée environnementale. Au Gabon, une étude comparée des modifications de la structure des

¹⁸⁰ S. MALJEAN-DUBOIS, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement », *IDDRI*, Les notes de l'IDDRI, 2003, n° 3, pp. 22-23.

¹⁸¹ E. RAMETSTEINER et M. SIMULA, « Forest certification - An instrument to promote sustainable forest management? », *Journal of Environmental Management*, janvier 2003, vol. 67, n° 1, pp. 87 ; R. NUSSBAUM et M. SIMULA, *Forest certification: A review of impacts and assessment frameworks*, New Haven, 2004, p. 10.

¹⁸² P.O. CERUTTI *et al.*, « Legal vs. certified timber », *op. cit.*, p. 13.

peuplements forestiers et des espèces d'arbres dans une concession forestière certifiée et une gérée de manière conventionnelle parvient à une conclusion similaire à celle du Cameroun¹⁸³. Il en ressort que (1) les dommages sur la flore environnante sont moins importants dans la concession forestière certifiée du fait de l'utilisation des techniques d'abattage à faible impact, (2) la largeur des voies d'exploitation était plus importante dans la concession forestière non certifiée entraînant des perturbations élevées et (3) des perturbations légèrement plus importantes ont été observées dans la composition des espèces d'arbres dans la concession forestière non certifiée. Et les auteurs de conclure, certes avec une certaine prudence, que la certification induit des bénéfices environnementaux. En dehors du bassin du Congo et du secteur forestier, d'autres études présentent les impacts environnementaux positifs de la certification forestière sous les tropiques. C'est notamment le cas en Indonésie où des recherches à Kalimantan font état d'une réduction de la déforestation à hauteur de 5 pour cent et d'une réduction de la pollution de l'air estimée à environ 31 pour cent dans les villages riverains des concessions forestières certifiées FSC et ce en comparaison des villages localisés à proximité des concessions forestières non certifiées¹⁸⁴.

- 56.** Les bénéfices environnementaux de la norme FSC ci-dessus relevés sont en réalité anecdotiques et s'inscrivent davantage dans l'ordre de la potentialité. En effet, les études qui soulignent les effets bénéfiques de la certification FSC sont critiquables pour nombre d'entre elles sur le plan méthodologique. L'évaluation des impacts environnementaux suppose au moins l'existence d'un scénario de référence faisant état de la situation des forêts avant l'intervention de la certification forestière de manière à pouvoir déterminer avec précision les évolutions consécutives à l'intervention de la norme privée. Dans le bassin du Congo, de telles études préalables sont inexistantes, rendant difficile l'attribution des potentielles évolutions environnementales à la norme privée. À une échelle plus globale, les deux objectifs environnementaux assignés à la déforestation à sa naissance n'ont pas été atteints. D'une part, cette norme privée s'est avérée incapable de stopper la progression de la déforestation en zone tropicale, alors qu'elle était un élément central de la création du FSC. Les dynamiques récentes dans le secteur forestier dans le bassin du Congo sont localisées à l'extérieure du secteur forestier, échappant de ce fait à

¹⁸³ V.P. MEJIBE, F.E. PUTZ et C. ROMERO, « Certified and Uncertified Logging Concessions Compared in Gabon: Changes in Stand Structure, Tree Species, and Biomass », 2013, vol. 51, n° 3, p. 524.

¹⁸⁴ D.A. MITEVA, C.J. LOUCKS et S.K. PATTANAYAK, « Social and Environmental Impacts of Forest Management Certification in Indonesia », *PLOS ONE*, 2015, vol. 10, n° 7, p.13.

l'emprise des normes de certification. Ces dynamiques portent essentiellement sur le développement de l'agriculture à grande échelle et des industries extractives conformément aux politiques d'émergence en cours de mise en œuvre dans la quasi-totalité des pays du bassin du Congo. Le trait commun à ces politiques d'émergence est leur évolution parallèle aux politiques forestières de développement durable instituées par les États. L'effet potentiel de ces dynamiques sur la croissance économique et l'emploi entrave fortement l'objectif de réduction de la déforestation poursuivi par les normes privées. De ce point de vue, l'incidence environnementale de la certification forestière se situerait davantage au niveau de la limitation de la dégradation de la couverture forestière du fait de l'incitation à l'utilisation des techniques de prélèvement de la ressource faiblement destructrices et moins sur l'arrêt de la déforestation¹⁸⁵. De la même manière, le bilan en termes de préservation de la biodiversité est mitigé. L'effet positif de la certification repose sur le fait que la mise en place des zones de protection ou de conservation de la faune et la flore au sein des unités de gestion forestières sous certification est de nature à avoir des effets positifs, mais il est difficile d'évaluer ces effets à long terme et leur portée à l'échelle du paysage compte tenu de la complexité de la structure faunique et floristique des forêts tropicales. En fin de compte, les bénéfices environnementaux de la certification se limitent à sa capacité à amener les entreprises du secteur forestier à transformer leurs pratiques de gestion en vue de réduire l'incidence négative de leurs activités sur l'écosystème forestier. En revanche, les impacts environnementaux positifs de ces normes privées ne sont pas avérés.

B. Les limites consécutives à la déconnexion des normes privées de la gouvernance globale du secteur forestier

57. La qualité de la gouvernance institutionnelle est centrale dans la matérialisation de la gestion forestière durable. Dans la perspective de la Banque mondiale, une gouvernance de qualité peut être évaluée suivant plusieurs paramètres dont quatre parmi les six retenus dans la grille d'analyse sont opératoires dans le contexte de la gestion des forêts¹⁸⁶. Le premier élément porte sur l'efficacité des institutions gouvernementales en termes de

¹⁸⁵ A. BLACKMAN, L.T. GOFF et M. RIVERA-PLANTER, « Does Eco-Certification Stem Tropical Deforestation? Forest Stewardship Council Certification in Mexico », *Journal of environmental economics and management*, 2018, vol. 89, p. 321.

¹⁸⁶ D. KAUFMANN, A. KRAAY et M. MASTRUZZI, « Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators », pp. 6-7.

qualité et de mise en œuvre des politiques élaborées, et surtout de l'aptitude des structures gouvernantes à s'engager de manière crédible dans la matérialisation des dites politiques. La deuxième dimension tient à la légitimité de la règle de droit notamment au niveau de confiance que les individus accordent aux instruments juridiques qui structurent le fonctionnement de la société. Le contrôle de la corruption constitue le troisième élément d'une gouvernance de qualité et renvoie à l'utilisation privative des pouvoirs conférés dans le but de servir l'intérêt général. Le dernier élément renvoie à la qualité de la régulation, laquelle implique l'aptitude des institutions gouvernantes à développer et opérationnaliser des politiques favorables au développement du secteur privé. Lorsqu'on applique ces critères dans le secteur forestier du bassin du Congo, il apparaît que le contexte global de gouvernance est médiocre. Les traits distinctifs de cette gouvernance sont la faiblesse des institutions publiques en charge de la gestion forestière du fait d'une incapacité fonctionnelle à assurer de manière efficace les fonctions de contrôle de la mise en œuvre des politiques forestières. De la même manière, le cadre normatif présente des insuffisances et des incohérences qui n'autorisent pas un encadrement optimal des activités d'exploitation forestière. Par voie de conséquence, la déforestation et la dégradation des forêts du bassin sont le résultat d'une convergence de dysfonctionnements de nature politique, économique et institutionnelle. Les contraintes matérielles auxquelles font face les administrations en charge des forêts associées aux défaillances internes aux cadres juridiques fragilisent donc les capacités des États à mettre en œuvre une gouvernance efficace des forêts. La qualité médiocre de la gouvernance politique et institutionnelle n'est pas sans incidence sur le développement de la certification forestière et notamment sa capacité à transformer durablement les pratiques des acteurs de la gestion forestière. Il existe donc, pour le cas spécifique du bassin du Congo, une forte corrélation entre la qualité de la gouvernance et les difficultés de la certification à se déployer efficacement. Il est certes établi qu'une gouvernance de qualité médiocre n'est nullement un obstacle infranchissable à l'implantation de la certification dans un environnement donné ¹⁸⁷; contrairement à la vision portée par une partie des acteurs de la société civile internationale qui remet en question l'opportunité même de la certification dans des contextes de faible gouvernance. En revanche, cette faiblesse de la gouvernance politique et institutionnelle limite l'influence de la certification forestière et en fait un phénomène relativement isolé. En effet, pour avoir un impact significatif sur la

¹⁸⁷ A. MARX et D. CUYPERS, « Forest certification as a global environmental governance tool », *op. cit.*, p. 423.

gestion durable des forêts, le mécanisme normatif de la certification devrait s'emboîter avec les politiques forestières publiques de manière à les influencer positivement. En l'absence d'un tel emboîtement, la certification ne se trouve pas en capacité de transformer profondément la gouvernance forestière, réduisant ainsi sa sphère d'action. Concrètement, les avancées de la gouvernance forestière au Cameroun, au Gabon et Congo ont été médiocres au cours des deux dernières décennies s'agissant de la qualité des plans d'aménagement et leur de mise en œuvre. Sur d'autres aspects à l'instar de l'observation indépendante de la gestion forestière conduite par les organisations de la société civile, le développement des systèmes de traçabilité dans les concessions forestières et la protection de la biodiversité, ces avancées peuvent être qualifiées de moyennes.

- 58.** Pour ce qui est la transparence dans les processus d'attribution des concessions forestières, il y'a eu très peu de progrès, à l'exception du Cameroun, tandis que la question de la lutte contre la corruption n'a pas connu d'évolution notable. L'analyse de la contribution de la certification à l'amélioration de ces différents aspects de la gouvernance forestière montre que cet instrument a été décisif dans la mise en place des systèmes de traçabilité, le développement de la participation au niveau local, la qualité des plans d'aménagement et leur mise en œuvre, ainsi que dans la protection de la biodiversité au sein des concessions forestières. Par contre, sa contribution est quasi inexistante dans la lutte contre la corruption et l'allocation transparente des titres d'exploitation forestière. La tendance forte qui se dégage de cette influence de la certification sur des éléments de la gouvernance forestière est celle d'une intervention préférentielle sur les aspects en lien direct avec la gestion de la concession forestière. Dans la philosophie de ces normes privées, il s'agit donc de construire la gestion durable en agissant uniquement sur le niveau infranational et en opérant une rupture nette entre État de droit et gestion durable. Il s'agit là d'une conception restrictive en ce sens qu'elle tente de ramener une réalité aussi complexe que la gestion durable à la simple question de la gestion d'une concession forestière. En évoquant cette conception de la gestion durable qui est au cœur des démarches certificatrices, ALAIN KARSENTY en parle comme d'une approche réductionniste de la durabilité et affirme en substance :

« Si l'on réduit la problématique de la durabilité à la performance de la gestion de l'UFA sans s'interroger sur la contribution de la gestion forestière pratiquée à la durabilité, il devient impossible de penser les différentes dimensions dans leur interaction et leur intégration. (...) De la même manière, quand des partisans déclarés de la gestion durable refusent de considérer les conditions dans lesquelles ont été attribuées des concessions d'exploitation forestière dans des pays où l'état de droit fait difficilement son chemin, au motif que l'entreprise s'engage dans l'aménagement, ils donnent implicitement une priorité à un des champs de la durabilité – celle de la gestion de l'UFA –, ce qui dégrade son contenu et escamote la question de l'intérêt général comme celle de la gouvernance »¹⁸⁸.

La première limite de cette approche locale de la gestion durable réside dans la réalité selon laquelle le secteur forestier du bassin du Congo est structurellement plus large que les grandes concessions industrielles. À côté de ces concessions de taille industrielle, prolifère un nombre important de petits titres d'exploitation forestière et de concessions forestières communautaires dont la gestion approximative est susceptible de compromettre l'intégrité de l'écosystème forestier. Ensuite, le secteur forestier est sujet à des menaces extra-sectorielles de type agricoles et minières sur lesquelles ces normes n'ont aucune prise. Par conséquent, la focalisation sur les grandes concessions industrielles améliore sans aucun doute de manière substantielle la qualité de la gestion au sein de ces entités ; à l'inverse elle n'entraîne pas une amélioration de la gestion des forêts dans l'ensemble. Une vingtaine d'années après l'avènement de la certification FSC, on observe une décroissance des superficies certifiées, de la même manière que la certification reste limitée à quelques grandes entreprises à capitaux occidentaux. Dans le même temps, la grande majorité des concessions forestières est certes gérée sous aménagement, mais avec des plans de gestion de qualité médiocre. Cela illustre l'absence d'effet d'entraînement auprès des entreprises à capitaux nationaux et des titres de faible intensité telles que les forêts communautaires.

C. Les limites relatives à l'épuisement du modèle économique de la certification

59. La légitimité des systèmes normatifs privés qui sont à la base de la certification forestière repose fondamentalement sur le marché. C'est en effet le marché qui garantit l'application effective de ces normes par le développement des niches commerciales pour les produits certifiés et la menace de boycott comme sanction en cas de non-respect¹⁸⁹. L'un des

¹⁸⁸ A. KARSENTY, G. LESCUYER et R. NASI, « Est-il possible de déterminer des critères et indicateurs de gestion durable des forêts tropicales ? », *op. cit.*, 465-466.

¹⁸⁹ G.C. VAN KOOTEN, H.W. NELSON et I. VERTINSKY, « Certification of sustainable forest management practices: a global perspective on why countries certify », *Forest Policy and Economics*, 2005, vol. 7, n° 6, p. 858.

principaux bénéfices attendus par les entreprises productrices de bois tropicaux de leur engagement dans les démarches certificatrices concerne les avantages qu'elles procurent d'un point de vue économique. Cette prévalence de la quête des avantages économiques est commune à toutes les entreprises engagées dans les démarches certificatrices au niveau global ainsi que le note CORNELIS VAN KOOTEN et al. :

« Wood producers must see that there is some economic advantage to participating in forest certification, whether the benefit consists of a price premium, maintenance of market access, lower costs of production, or protection or enhancement of market share. Thus, markets determine in part whether firms enter environmental agreements (certify their forest operations) without state involvement »¹⁹⁰.

Le modèle économique véhiculé par les systèmes normatifs privés repose sur l'hypothèse que les produits forestiers certifiés bénéficient en théorie des prix plus élevés que les produits non certifiés et ont un accès préférentiel à des marchés à fort potentiel rémunérateur. L'existence d'un prix plus élevé pour les produits forestiers certifiés est demeure controversée. L'idée principale derrière la question du prix est celle du consentement des consommateurs à payer plus cher¹⁹¹ et sur une base volontaire des produits certifiés pour récompenser les producteurs de bois certifiés. Toutefois, il n'existe pas un effet mécanique entre le volontarisme des consommateurs à payer davantage et une augmentation des prix pour les produits certifiés sur le marché ; il faudrait en plus de cela l'existence d'une véritable demande pour ce type de produits¹⁹². La littérature met en évidence des cas tendant à démontrer l'existence d'une plus-value financière pour les produits forestiers certifiés. C'est notamment le cas en Malaisie où le différentiel entre produits certifiés et non certifiés destinés à l'exportation a été estimé de 27 pour cent à 56 pour cent à la suite d'une étude conduite dans trois concessions forestières¹⁹³. De la même manière, GRAEME AULD et al. relèvent que l'augmentation de prix varie de 3 pour cent à 5 pour cent dans les cas étudiés aux États-Unis¹⁹⁴, tandis que RALPH ESPACH évoque une fourchette comprise entre 20 pour cent et 50 pour cent des bois exportés du

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 860.

¹⁹¹ F.X. AGUILAR et R.P. VLOSKY, « Consumer willingness to pay price premiums for environmentally certified wood products in the U.S. », *Forest Policy and Economics*, 2007, vol. 9, n° 8, p. 1111.

¹⁹² R.A. SEDJO et S.K. SWALLOW, « Voluntary Eco-Labeling and the Price Premium », *Land Economics*, 2002, vol. 78, n° 2, p. 282.

¹⁹³ W. KOLLERT et P. LAGAN, « Do certified tropical logs fetch a market premium? », *Forest Policy and Economics*, 2007, vol. 9, n° 7, p. 867.

¹⁹⁴ G. AULD, L.H. GULBRANDSEN et C.L. MCDERMOTT, « Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry », *op. cit.*, p.195.

Brésil¹⁹⁵. Cependant, les cas d'augmentation de prix de produits forestiers certifiés documentés dans la littérature demeurent relativement anecdotiques et ne traduisent pas une tendance générale. Lorsque de telles augmentations existent, elles sont soit peu significatives, soit le résultat de logiques conjoncturelles telle la pénurie de produits certifiés sur le marché¹⁹⁶. Dans tous les cas de figure, elles se sont révélées bien en deçà des attentes des producteurs¹⁹⁷ lorsqu'on les compare avec les coûts supportés par les entreprises dans leur démarche vers la certification¹⁹⁸. Au niveau du bassin du Congo, l'argument du prix premium n'est plus décisif dans la stratégie des entreprises certifiées dont l'engagement vise désormais à sécuriser des parts de marché et projeter une image positive de leur action. L'une des justifications de l'expansion de la certification est à n'en point douter la dépendance des producteurs vis-à-vis du marché européen. Au début de la certification, la majorité des entreprises impliquées était à capitaux européens et le marché de l'Union était leur principal débouché. La nature du capital et la dépendance commerciale constituent paradoxalement des éléments de fragilité pour les entreprises. Le fait que le marché de l'Union européenne soit le premier marché d'exportation des sciages issus du bassin du Congo exposait les entreprises aux pressions exercées par la société civile européenne¹⁹⁹. Ces pressions ont dans une large mesure été à l'origine de l'enrôlement des plus grandes entreprises européennes dans la certification FSC et de l'expansion remarquable des surfaces certifiées entre 2005 et 2008. La crise financière de 2008 a donné un coup d'arrêt à l'influence de la certification. La crise a révélé que l'accès au marché ne constituait pas une garantie suffisante contre ses effets dévastateurs, d'où le désintérêt progressif des acteurs vis-à-vis de la certification et la perte progressive de son influence. La crise financière a par ailleurs contribué à une importante reconfiguration du marché international de bois tropicaux. Cette crise financière a durablement sinistré le marché de l'immobilier en Europe avec des conséquences importantes pour la fragilisation de l'exportation des sciages issus du bassin du Congo. Pour faire face à la crise, les entreprises forestières opérant dont certaines sont passées sous le contrôle de

¹⁹⁵ R. ESPACH, « When is Sustainable Forestry Sustainable? The Forest Stewardship Council in Argentina and Brazil », *Global Environmental Politics*, 2006, vol. 6, n° 2, p. 78.

¹⁹⁶ R.E. GULLISON, « Does forest certification conserve biodiversity? », *Oryx*, 2003, vol. 37, n° 02, p.

¹⁹⁷ C. OVERDEVEST et M.G. RICKENBACH, « Forest certification and institutional governance: An empirical study of forest stewardship council certificate holders in the United States », *Forest Policy and Economics*, 2006, vol. 9, n° 1, p. 100.

¹⁹⁸ D. KLOOSTER, « Environmental certification of forests: The evolution of environmental governance in a commodity network », *Journal of Rural Studies*, 2005, vol. 21, n° 4, p. 402.

¹⁹⁹ B. CASHORE, G. AULD et D. NEWSOM, « Forest certification (eco-labeling) programs and their policy-making authority: explaining divergence among North American and European case studies », *Forest Policy and Economics*, septembre 2003, vol. 5, n° 3, p. 237.

groupes asiatiques ont réorientés leurs exportations vers les marchés asiatiques et principalement la Chine qui est devenue le premier marché des grumes exportées d'Afrique centrale. Le marché chinois étant très peu sensible aux questions de durabilité des bois, il constitue une alternative intéressante pour les entreprises en quête de nouveaux marchés.

Chapitre 2 - L'interventionnisme croissant des acteurs privés

60. Bien que la société internationale soit par nature une société des États, il n'en demeure pas moins vrai que les acteurs non étatiques ont vu leur rôle renforcé au fur et à mesure de la montée en puissance et de la complexification des problématiques environnementales²⁰⁰. Dès lors, la scène internationale est partagée entre les États et de nouveaux acteurs avec lesquels ils sont de plus en plus amenés à collaborer et qui leur disputent parfois le monopole de la régulation environnementale. Ce phénomène de libéralisation de la scène internationale est particulièrement prégnant depuis la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992 dont l'un marqueurs est sans aucun doute la consécration de l'universalisation de la participation s'agissant des préoccupations touchant à l'environnement. Le renforcement de la participation à la résolution des crises environnementales tient à l'idée selon laquelle les États ne sont plus les seuls acteurs légitimes à pouvoir apporter des solutions pertinentes aux problèmes environnementaux. C'est dans cette logique que le principe 10 de la Déclaration affirme que :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris les informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux prises de décisions. Les États doivent faciliter et encourager et la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ».

La Déclaration a inauguré l'ère d'une gouvernance environnementale multi-acteurs et multiscalaire. À cet effet, le public doit être partie prenante à la durabilité aussi bien au niveau local que global. Suivant cette logique, le plan d'action qui accompagne la déclaration, dit Agenda 21, renforce la place des acteurs non étatiques en donnant une visibilité particulière au « phénomène ONG »²⁰¹. Ces dernières s'étaient illustrées par leur implication majeure dans les négociations. Dans la perspective d'un « partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les États, les secteurs clés de la société et les peuples », le chapitre 27 de l'Agenda 21

²⁰⁰ J.-P. BEURIER et A.C. KISS, *Droit international de l'environnement*, EI, Paris, Editions A. Pedone, 2017, p. 59 ; S. MALJEAN-DUBOIS, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement », *op. cit.*, p. 20.

²⁰¹ A.C. KISS et S. DOUMBÉ-BILLÉ, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », *Annuaire français de droit international*, 1992, vol. 38, n° 1, p. 843.

reconnaît le « rôle vital [des ONG] pour ce qui est de modeler et d'appliquer la démocratie participative »²⁰², au regard de leurs compétences et de l'indépendance qui les caractérisent²⁰³. Il s'en suit l'affirmation de la nécessité quasi impérieuse d'associer ces organisations depuis la phase de « l'élaboration des politiques et des décisions à leur mise en œuvre »²⁰⁴. De fait, depuis cette période, la position des organisations de la société civile s'est consolidée au fil des années en matière de participation aux processus de négociation touchant à la gouvernance environnementale. Le statut d'observateur est désormais reconnu aux ONG dans plusieurs conventions internationales. C'est notamment le cas de la Convention-cadre sur les changements climatiques dont l'article 7 (6) énonce que « Tout organe ou organisme national ou international, gouvernemental ou non gouvernemental compétent dans les domaines visés par la Convention, qui a fait savoir au secrétariat qu'il souhaite être représenté à une session de la Conférence des Parties en qualité d'observateur, peut y être admis ». Des représentants de ces organisations de la société civile font également partie des délégations gouvernementales comme experts, illustrant par-là l'ouverture des États à une forme de collaboration avec ces entités²⁰⁵. Confortée par l'enracinement du droit de participation dont la convention d'Aarhus est l'un des instruments phares, la situation des acteurs non étatiques a évolué du statut de simples « observateurs », à celui de parties prenantes indispensables dans les processus de négociation des accords environnementaux. En Amérique latine, l'Accord d'Escazú²⁰⁶ reprend dans les grandes lignes les dispositions de la Convention d'Aarhus et donne une dimension obligatoire aux principes de Rio au niveau régional. En Afrique, la Convention Maputo, consacre la diffusion d'informations sur l'environnement, l'accès du public aux informations sur l'environnement, la participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur, l'environnement, l'accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles²⁰⁷. Grâce à ces instruments, les ONG participent activement à la définition du

²⁰² CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (éd.), *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio de Janeiro, 3-14 Juin 1992*, n° Vol. 3, New York, Nations Unies, 1993, p. 402.

²⁰³ *Ibid.*, p. 402.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 403.

²⁰⁵ J.-P. BEURIER et A.C. KISS, *Droit international de l'environnement*, *op. cit.*, p. 59.

²⁰⁶ Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes.

²⁰⁷ Art. XVI, Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles.

contenu des accords environnementaux et à leur mise en œuvre ce qui constitue en soi une évolution conséquente sur le plan juridique et politique²⁰⁸.

61. Au niveau du bassin du Congo, le rôle des acteurs non étatiques s'est lui aussi substantiellement accru. Prenant en compte les évolutions au niveau international et au regard de l'ampleur des interventions des ONG dans les questions touchant à la gestion durable des forêts et à la protection de la biodiversité, ces acteurs ont progressivement été intégrés aux processus normatifs et décisionnels dans la sous-région et aux échelles nationales. Généralement impulsée voire imposée par les partenaires techniques et financiers dont la sympathie pour une privatisation de la gouvernance forestière est manifeste, l'inclusion des acteurs privés dans l'élaboration des normes juridiques est de fait effective (Section 1). Cette tendance à pénétrer les secteurs régaliens est encore plus sensible s'agissant de l'application des législations forestières, domaine dans lequel les efforts remarquables des ONG en ont fait des acteurs incontournables (Section 2).

Section 1. L'intervention effective des acteurs privés dans l'élaboration des instruments juridiques

62. L'importance croissante des ONG dans la production normative est dû en grande partie à l'institutionnalisation de la participation comme « élément nodal »²⁰⁹ du droit communautaire en Afrique centrale. Les interventions des associations à vocation environnementale dans le secteur forestier ont en effet connu une évolution telle que leur prise en compte dans les processus décisionnels touchant la gouvernance forestière était devenue une nécessité pratique. Dans cette logique, la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) a souligné l'importance de l'approche participative aussi bien dans son droit primaire que dans son droit dérivé. Ce fut d'abord le cas dans le cadre du Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes d'Afrique centrale et instituant la Commission des forêts d'Afrique centrale, suivi de l'insertion de cette question dans un document programmatique dénommé plan de convergence et dont les versions successives soulignent le caractère indissociable de l'implication des acteurs non étatique à la gouvernance forestière et le succès des mesures préconisées dans ledit plan. Ce processus a été cristallisé par l'adoption en 2008 de directives sous régionales traitant

²⁰⁸ S. MALJEAN-DUBOIS, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, op. cit., p. 20.

²⁰⁹ D. DUMOULIN et E. RODARY, « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité », in C. AUBERTIN (éd.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, IRD Éditions, 2005, p. 70.

spécifiquement de la participation des ONG à la gestion durable des forêts. La directive 32 relative à l'institutionnalisation d'un cadre de concertation préconise que

« l'État dispose d'un cadre formel et fonctionnel de consultation, de concertation et de dialogue permanent avec les ONG pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, des législations et des stratégies nationales de gestion durable des forêts »²¹⁰.

De la même manière, la directive conduit à une extension du champ d'intervention des ONG. Alors que les ONG ont longtemps été cantonnées aux fonctions d'exécution des programmes et projets, les directives modifient leur positionnement dans le circuit normatif pour le situer en amont de la chaîne de production, de manière à faire de ces acteurs des coproducteurs des normes juridiques. C'est la problématique centrale qui ressort de la directive 32 relative à l'institutionnalisation de la participation des ONG et des associations à la gestion durable des forêts. La directive affirme en substance que :

« les ONG n'ont pas suffisamment participé à la formulation des politiques et législations forestières de la décennie 1990 en Afrique centrale. La reconnaissance des ONG comme parties prenantes de la gestion durable des forêts amène à ne plus réduire leur action dans le seul champ de la mise en œuvre des politiques, des programmes et projets. Elle conduit à les faire participer dans la conception même des politiques, des législations, des programmes et des projets tant au niveau national qu'au niveau local »²¹¹.

Il s'agit là d'une mutation profonde des processus de fabrication des normes juridiques dans le bassin du Congo. L'approche dirigiste de fabrication des normes qui a toujours caractérisé les processus normatifs semble progressivement céder la place à une perspective dialogique de production des normes juridiques. Cette perspective s'est montrée à l'œuvre de manière éclatante s'agissant de la négociation des accords internationaux (§1) et sous une forme nettement plus nuancée lorsqu'il s'est agi de réformer les législations forestières nationales (§2).

§ 1. La participation active des acteurs privés dans la négociation des accords de partenariat volontaire

- 63.** L'inclusivité de la participation est un élément nodal des principes européens de bonne gouvernance. Bien qu'elle s'adresse en priorité au processus d'élaboration des politiques publiques internes à l'Union européenne, l'exigence de l'approche participative est

²¹⁰ Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale, p. 23.

²¹¹ *Ibid.*, p. 24.

également exportée vers les pays tiers dans le cadre des politiques de développement présentant un caractère international²¹². Pour la Commission européenne, la pertinence, l'effectivité et l'appropriation des politiques européennes reposent fondamentalement sur la mise en place de mécanismes élargis de participation, d'autant plus que la légitimité des institutions et des politiques en dépend²¹³. Ce principe général de bonne gouvernance a singulièrement été à l'œuvre dans le cadre de la négociation des APV, pierre angulaire de la politique européenne de lutte contre l'exploitation et le commerce illégaux de bois. Suivant cette mouvance, les acteurs privés furent intégrés dans les structures de négociation des APV (A). Au-delà des aspects formels, l'efficacité de cette participation doit toutefois être nuancée (B).

A. L'intégration des acteurs privés dans les structures de négociation des accords de partenariat volontaire

64. Les gouvernements camerounais et congolais ont signé des accords de partenariat volontaire avec l'Union européenne²¹⁴ afin d'améliorer la gouvernance forestière. La signature de ces instruments bilatéraux est intervenue au terme d'un processus de négociation initié dès 2007 pour le cas du Cameroun et 2008 pour ce qui est du Congo Brazzaville. L'implication des acteurs privés dans la négociation des APV est un phénomène totalement inédit, car, faut-il le rappeler, la fabrication des normes juridiques est traditionnellement une prérogative exclusive des autorités publiques en Afrique centrale. C'est aussi un truisme que de rappeler qu'avant la mise en route du processus de négociation des APV, la voix de la société civile nationale était quasiment inaudible dans les instances décisionnelles traitant des questions relatives à la gouvernance forestière. L'avènement du processus FLEGT sur la scène nationale des pays suscités a, dans une large mesure, contribué d'une part à remodeler les rapports entre les acteurs privés et les administrations en charge des forêts. D'autre part, elle a atténué la conflictualité qui a longtemps structuré les rapports entre les acteurs publics et

²¹² EUROPEAN COMMISSION, « European governance. A white paper », 2001, p. 5.

²¹³ *Ibid.*, p. 10.

²¹⁴ Les APV ont respectivement été signés le 17 mai 2010 pour la République du Congo et le 06 octobre 2010 pour le Cameroun.

privés²¹⁵. L'implication des acteurs privés et particulièrement celle de la société civile à ce processus normatif fut donc en tout état de cause remarquable²¹⁶.

- 65.** La participation des acteurs privés aux négociations des APV a été formalisée par leur inclusion dans les structures responsables de l'élaboration et la négociation des APV. Au Congo Brazzaville, les acteurs privés étaient représentés au sein du Secrétariat Technique, structure chargée de la conception des documents destinés à alimenter les propositions à soumettre à la partie européenne. Au Cameroun et au Gabon, des structures similaires ont été mises en place avec dans les deux cas autour de la table de discussion des acteurs privés constitués en deux collèges à savoir le secteur privé et la société civile. Les organisations de la société civile ont fait le choix de se faire représenter au sein des structures de négociation par le biais de plateformes. Au Congo-Brazzaville, la participation s'est faite à travers une plateforme pour la gestion durable des forêts (PGDF). Cette structure qui regroupait diverses ONG environnementales congolaises a pris part aux négociations en tant que membre des différentes instances chargées de préparer les documents destinés aux discussions avec la partie européenne²¹⁷. À cet effet, la PGDF a pris part à l'ensemble du processus et marqué celui-ci par ses contributions. Une dynamique similaire a été observée au Cameroun où la société civile s'est rendue indispensable comme acteur des négociations de l'APV à travers une intense activité de plaidoyer durant les phases de pré-négociation et de négociation de l'accord. Ici comme au Congo, une plateforme d'ONG intervenant dans le secteur des forêts et de l'environnement dénommée European Commission Forest Platform (ECFP) fut mise sur pied pour prendre part aux négociations. Le statut de membre des structures de négociation a permis aux acteurs privés d'accéder à la Commission européenne, augmentant de ce fait leur capacité d'influence sur le processus. En effet, outre les rapports formels entretenus avec la Commission européenne, des canaux d'échanges officieux bâtis avec le soutien des ONG internationales ont permis aux acteurs privés d'infléchir les positions gouvernementales en mobilisant l'influence de la Commission européenne au service de leurs intérêts.

²¹⁵ P. BIGOMBE LOGO, *Etude bilan du processus APV/FLEGT dans le bassin du Congo : Succès, contraintes et perspectives*, Yaoundé, WRI/Rainforest Alliance, 2015, p. 28.

²¹⁶ TERE, *Evaluation du Plan d'Action FLEGT de l'UE (Forest Law Enforcement Governance and Trade) 2003-2014*, Bruxelles, TERE, 2018, p. 41.

²¹⁷ « Société Civile et APV FLEGT », disponible sur <http://www.apvflegtcongo.com/index.php/socie-te-civile-et-apv-flegt> (Consulté le 9 mars 2020).

66. Trois moyens d'action ont permis à la société civile de s'affirmer sur le terrain de la négociation de l'APV. Le premier fut la structuration des ONG dont la vocation était d'harmoniser les positions des acteurs de la société civile, de disposer d'un interlocuteur unique face à l'administration forestière et surtout d'afficher ostensiblement l'intérêt de la société civile nationale pour l'APV²¹⁸. Le deuxième moyen d'action fut le développement, avec le soutien des ONG internationales, d'une véritable expertise tirée de leurs expériences de terrain sur les questions de légalité et de traçabilité du bois et des produits forestiers. Enfin les ONG ont déployé une intense activité de plaidoyer auprès des partenaires techniques et financiers au niveau national, action de plaidoyer relayée au niveau international et particulièrement auprès de la Commission européenne par les « grandes ONG » de l'environnement. La mobilisation de l'expertise comme moyen d'action est une démarche subtile et pertinente à plus d'un titre. Sur le plan global, l'expertise est devenue un facteur de légitimation et de crédibilité des acteurs dans les arènes de négociation aux échelles internationales ou nationales. Il ne s'agit plus simplement pour les acteurs d'affirmer leurs positions sur les évolutions sociétales souhaitées, mais de recourir aux experts pour apporter une caution imparable aux idéaux promus. De ce point, l'expertise qui est une notion dont l'objectivité est la matrice principale peut devenir une notion manipulée et instrumentalisée par les acteurs afin d'augmenter leur pouvoir de négociation. C'est l'hypothèse que formule SABINE SAURRUGER lorsqu'elle remet en cause la neutralité de l'expertise et affirme que c'est une question éminemment politique²¹⁹. Ainsi, de plus en plus souvent, les acteurs défendent les intérêts catégoriels au moyen de l'expertise technoscientifique. Dans le champ de la protection des ressources naturelles, l'expertise est devenue le marqueur de la participation des acteurs privés aux négociations internationales sur des thématiques aussi variées que la protection des forêts et de la biodiversité ou les changements climatiques. Sur ces questions, l'expertise des ONG est désormais établie. Conscientes de la puissance de l'expertise dans tout processus de négociation, les ONG nationales ont significativement renforcé leurs capacités sur des questions d'une grande complexité et qui exigeaient par conséquent des niveaux de technicité relativement élevés. Cette démarche conduite préalablement à la négociation a bénéficié du soutien des ONG

²¹⁸ FAO, *Le processus Accord de partenariat volontaire (APV) dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest: de la théorie à la pratique*, Rome, FAO, 2014, p. 19.

²¹⁹ S. SAURRUGER, « L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 4, p. 375.

internationales, elles-mêmes très impliquées dans les discussions sur les APV au niveau international.

La mise à disposition des experts et l'implication active des ONG internationales dans ces négociations soulève des interrogations quant à l'indépendance des ONG nationales et la légitimité des questions portées par ces dernières dans les arènes de discussion. Il apparaît que nombre de problématiques portées par les sociétés civiles nationales ont été élaborées par les ONG internationales. Par conséquent, les ONG nationales n'ont été que les portevoix d'acteurs globaux du fait de leur dépendance technique et financière vis-à-vis de ces acteurs. Il s'agit là d'un effet indésirable de la logique de construction d'une expertise locale dans la mesure où cette démarche a pu conduire à une inversion de la logique de reddition des comptes. On est passé insidieusement d'une logique de reddition des comptes ascendante à une logique verticale, c'est-à-dire orientée vers les ONG internationales en lieu et place des mandataires locaux.

- 67.** Au final, la participation des acteurs privés à la négociation des APV présente deux caractéristiques essentielles. Elle est d'abord différenciée. S'agissant des ONG, la participation varie selon qu'on est une ONG nationale ou locale. Lorsqu'on est situé dans la première catégorie, la connexion avec la galaxie des ONG internationales donne un accès à des informations cruciales sur la conduite du processus. En outre, la position nationale confère des ressources financières et une expertise qui donnent davantage de substance au droit de participation. À l'inverse le niveau d'implication des ONG locales dans les négociations est plutôt faible. C'est d'une certaine manière une conséquence de l'importance prise par l'expertise dans la stratégie des ONG. Bien que membres des plateformes, leur localisation périphérique et leurs capacités techniques et financières limitées confinent leur action à l'alimentation des plateformes nationales en informations de terrain, mais sans réelle implication dans les processus décisionnels. Pour cette catégorie, d'ONG, la participation se limite en réalité à la consultation si ce n'est à l'information. Le secteur privé n'échappe pas à cette tendance à l'exclusion selon la position occupée dans la filière bois. En l'occurrence, la participation du secteur privé dans les négociations par l'intermédiaire des organisations patronales regroupant les grandes entreprises à capitaux majoritairement occidentaux et dans une certaine mesure asiatiques. Ces acteurs ont porté les intérêts des majors au sein des instances de négociation, ignorant au passage les opérateurs des filières artisanales du bois dont les préoccupations se sont avérées être aux antipodes de celles du secteur industriel.

68. Sans remettre en cause, l'importance de la participation des acteurs privés dans les négociations des APV, l'effectivité de leur participation semble plus nuancée à l'épreuve des faits. C'est cela le second trait discriminant de l'implication des acteurs privés dans la négociation des APV. Au Cameroun la commission technique de négociation était composée de trois collèges notamment l'administration, la société civile et le secteur privé. La composition de la commission technique était marquée par la surreprésentation des acteurs administratifs, ce qui posait un problème d'équilibre dans la représentation. De manière statutaire, la société civile ne disposait que d'un seul siège au sein du comité technique de négociation. Le même déséquilibre de représentativité est observable au Congo où le secrétariat technique est constitué de 18 représentants de l'administration contre trois acteurs de la société civile et deux membres issus du secteur privé. Au-delà de la représentation, la gouvernance interne des commissions techniques était problématique du point de vue de l'effectivité de la participation. Les textes qui fixent le cadre juridique de la participation se limitent à l'énonciation des membres des commissions ainsi que des missions générales dévolues à ces structures. Les règles de fonctionnement ne sont pas précisées, pas plus que le rôle et les responsabilités des membres. Une participation effective nécessite un encadrement de la circulation de l'information et des documents de travail entre les parties prenantes. Dans la pratique, les administrations se sont illustrées par la rétention de l'information, celle-ci ayant été partagée de manière discriminée. De même, toutes les actions entreprises par les comités n'ont pas toujours impliqué les acteurs privés, réduisant leur participation à une présence formelle lors des rencontres²²⁰. En ce sens, il s'agissait plutôt d'information et de consultation que de participation. Le dernier facteur limitant l'effectivité de la participation est sans aucun doute la tendance des administrations à désigner elles-mêmes les membres de la société civile comme au Congo ou à inviter aux réunions des acteurs de la société civile différents de ceux régulièrement mandatés par les plateformes. Nonobstant ces obstacles, les acteurs privés ont exercé une influence réelle sur le contenu de l'accord de partenariat volontaire.

²²⁰ EC FOREST PLATFORM CAMEROON, « La conduite du processus de négociation de l'Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union européenne et le gouvernement du Cameroun », 2008, pp. 1-2.

B. L'influence avérée des acteurs privés sur le contenu des accords de partenariat volontaire

- 69.** Les accords de partenariat volontaires reflètent dans leur contenu les positions des acteurs privés, qu'ils soient de la société civile ou du secteur privé. Diverses études et initiatives réalisées par les acteurs privés et qu'on pourrait qualifier de travaux préparatoires ont servi de matériaux pour l'élaboration des APV. Les standards privés de certification dont les normes ont connu un début d'application dans les concessions forestières dès 2005 ont à cet égard servi d'inspirateurs à l'élaboration des APV. Sur le plan de la forme, les grilles de légalité de l'APV du Congo reprennent à leur compte la structuration en principes critères et indicateurs popularisée par les standards de certification²²¹. Les grilles de légalité du Cameroun adoptent en partie la structure promue par les standards en la limitant à trois niveaux à savoir les critères, indicateurs et vérificateurs. Au niveau substantiel, l'élaboration du contenu de l'APV au Cameroun s'est appuyée sur les travaux et projets portant sur la légalité et la traçabilité développées entre autres par WWF, FSC, Bureau Veritas, ATIBT, TRAFFIC et WWF. L'influence de ces acteurs sur le contenu est particulièrement perceptible sur la définition de la légalité et l'introduction des sauvegardes environnementales et sociales dans l'accord.
- 70.** La légalité est l'élément essentiel des Accords de partenariat volontaire. Le cœur de ces accords réside sur la compréhension que les acteurs ont de la notion de légalité et des modalités de vérification des critères constitutifs qui en découlent. Le contenu de la définition de la légalité fut par conséquent une question largement débattue ; débat qui va ressortir des divergences profondes entre les collègues administration, société civile et secteur privé. La portée de la définition étant susceptible de poser des problèmes d'effectivité si elle est complexe et déconnectée des pratiques dans le secteur forestier, l'administration forestière et le secteur privé militaient pour une définition limitée aux aspects techniques de l'exploitation forestière. Dans cette perspective la définition devrait contenir des préoccupations centrées exclusivement sur le secteur forestier en mettant en exergue les exigences relatives à l'aménagement des forêts ainsi qu'aux normes d'intervention en milieu forestier. En revanche, la société civile prônait une approche élargie de la notion de bois légal avec un accent sur les préoccupations environnementales

²²¹ Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Congo sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), pp. 139 et ss.

et sociales. C'est cette approche qui sera finalement retenue comme l'indique la notion de « bois légal » énoncée par l'article 1^{er} (k) de l'APV du Cameroun. Au terme de cet article, la notion de bois légal doit être entendue de la manière suivante :

« Est réputé bois légal, tout bois provenant ou issu d'un ou de plusieurs processus de production ou d'acquisition, totalement conformes à l'ensemble des critères issus des textes de lois et règlements en vigueur au Cameroun et applicables au secteur forestier, et vérifié/contrôlé comme tel ».

L'annexe II du texte de l'accord clarifie le sens de la définition en précisant que :

« La définition de la légalité des bois commerciaux est fondée sur la connaissance et l'application des lois et réglementations en vigueur au Cameroun, ainsi que sur le respect des instruments juridiques internationaux dûment ratifiés par le Cameroun en matière forestière, commerciale, environnementale, sociale, et de droits humains »²²².

La définition retenue par les acteurs congolais n'est guère fondamentalement différente.

L'article 2 (i) de l'APV définit le bois légal et les produits dérivés de la manière suivante :

« Est réputé bois légal, tout bois provenant des processus d'acquisition, de production et de commercialisation conformes à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires en vigueur au Congo et applicables dans le domaine de la gestion et de la valorisation des forêts ».

Comme celui du Cameroun, l'annexe II de l'APV du Congo précise que :

« Outre l'exploitation, la transformation et le commerce des bois, les grilles de légalité prennent en compte, conformément à la définition de la légalité les aspects ci-après : les conditions exigibles pour l'existence d'une entreprise forestière; le respect des dispositions en matière fiscale; la protection et la conservation de l'environnement; les conditions des travailleurs; l'implication des populations locales et autochtones, ainsi que le respect de leurs droits; les dispositions relatives au transport de bois »²²³.

Ces définitions montrent que les acteurs ont clairement opté pour une définition extensive de la notion de légalité applicable au bois et produits dérivés²²⁴. Une approche extensive de la légalité forestière est fondamentale pour la promotion d'une foresterie qui intègre, outre la valorisation économique de la forêt, les préoccupations des populations qui

²²² Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et des produit dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), p. 1.

²²³ Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Congo sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), *op. cit.*, p. 137.

²²⁴ P. BIGOMBE LOGO, *Etude bilan du processus APV/FLEGT dans le bassin du Congo : Succès, contraintes et perspectives*, *op. cit.*, p. 44.

dépendent des ressources forestières pour la satisfaction de leurs besoins essentiels. Les préoccupations de ces populations ne sont pas suffisamment prises en compte dans les droits nationaux d'où l'insistance de la société civile à voir insérer les conventions internationales régulièrement ratifiées dans la définition de la légalité forestière. C'est dans cette logique que les instruments juridiques sous-régionaux adoptés sous l'égide de la Commission des forêts d'Afrique centrale ont été intégrés dans les APV, tandis qu'au niveau international, la CITES et la Convention sur la diversité biologique ont été retenus.

- 71.** La consécration de l'approche extensive de la légalité forestière par l'article 1^{er} au Cameroun et 2 au Congo des APV respectifs doit par conséquent être lue concomitamment avec les articles 17 des deux instruments consacrés aux clauses de sauvegarde économique, environnementale et sociale des communautés locales et autochtones. Les clauses de sauvegarde instaurent des protections pour garantir que les APV n'ont pas d'incidence négative sur la vie des populations locales et autochtones. L'insertion des clauses de sauvegarde sociales dans les APV est sans nul doute une victoire de la société civile sur un de ces thèmes de prédilection, mais cette victoire reste dans l'ordre du symbole. En effet, la question des protections sociales n'est pas directement réglée par les APV. Alors que les aspects de production, transport et commercialisation du bois et des produits dérivés sont abondamment traités dans le corps de l'APV, Les clauses de sauvegarde concernant les populations locales et autochtones sont reléguées à l'appréciation des parties dans le cadre d'évaluations futures. La formulation de l'article 17(1) et (2) de l'APV du Congo illustre à suffisance ce caractère périphérique des considérations environnementales et sociales touchant aux populations autochtones. La mise en œuvre des protections sociales y est envisagée de la manière suivante :

« Afin de minimiser les effets négatifs éventuels, les parties conviennent de développer une meilleure compréhension des modes de vie des communautés autochtones et locales potentiellement affectées, y compris celles impliquées dans l'exploitation illégale. Les parties surveillent les effets du présent accord sur ces communautés, tout en prenant des mesures raisonnables pour atténuer les effets négatifs. Les parties peuvent convenir de mesures supplémentaires pour faire face à ces effets négatifs ».

Au regard des dispositions ci-dessus, l'accord ne donne aucune précision sur l'opérationnalisation des mesures de protection sociales. Tout en reconnaissant l'éventualité de conséquences néfastes du fait de l'APV, l'accord ne désigne pas pour autant explicitement les acteurs responsables de l'amélioration de la compréhension des

modes de vie des populations, condition nécessaire à l'atténuation des impacts négatifs de l'APV. De la même manière, il est difficile de déterminer le contenu des « mesures raisonnables » mentionnées dans l'accord. L'imprécision substantielle des mesures de protection sociales concernant les populations locales et autochtones atténue la capacité d'influence des acteurs de la société civile sur le contenu de l'accord. La justification de cette faible influence se trouve dans la nature de l'APV qui est un accord commercial. Cela explique que les considérations économiques et l'encadrement de l'exploitation forestière au sens strict aient été privilégiés au détriment des considérations sociales liées aux populations locales. Quoiqu'il en soit et au-delà des contingences qui ont pu entraver la participation des acteurs privés dans la négociation des APV, il est établi que ces acteurs ont occupé une place importante dans ce processus. L'implication des acteurs privés s'est en revanche révélée plus difficile lorsqu'il s'est agi de prendre part aux réformes juridiques dans le cadre national.

§ 2. La participation ambivalente des acteurs privés à l'élaboration des lois nationales

72. La participation est susceptible de prendre plusieurs formes selon le contexte, avec des niveaux d'implication d'intensité variable qu'on peut ranger sur un gradient allant de la coercition à une véritable prise de contrôle du processus décisionnel par les acteurs non étatiques²²⁵. Sur le plan théorique, le processus de prise de décision rentre dans trois cadres conceptuels distincts à savoir l'approche rationaliste, l'approche incrémentale et une approche dite mixte qui constitue la synthèse des deux premières. GÉRARD BUTTOUD et IRINA YUNUSOVA décrivent les deux premières approches de la manière suivante :

²²⁵ M. HOBLEY, *Participatory forestry: The process of change in India and Nepal*, Rural development forestry study guide, n° 3, London, Overseas Development Institute Publications, 1996, pp. 7-8.

« Rationalist; based on a deductive chain of decisions taken by the public authority in charge of making public choices for society. In this conceptual framework, the common interest is defined by rationalist norms in an extra-societal way, without any consideration of the needs and interests expressed by users.

Incremental; which considers that decisions are a set of actions taken by a network of relations between the stakeholders and representative structures of public authority. In this framework, the common interest is defined as the result of all the needs and interests expressed by stakeholders »²²⁶.

L'approche rationaliste implique quant à elle un contrôle total du processus décisionnel par les autorités publiques. Dans cette perspective, les décisions sont prises suivant un cadrage précis déterminé au préalable par les autorités publiques sur la base d'informations rationnelles. La dimension verticale de la prise de décision est particulièrement prégnante étant entendu que les acteurs publics déterminent en toute souveraineté les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir. Dans une telle configuration, le point de vue des destinataires de la décision n'est pas une donnée essentielle. Selon GÉRARD BUTTOUD et IRINA YUNUSOVA, l'approche rationaliste sied parfaitement à la prise de décisions à caractère technique par les autorités publiques comme c'est très souvent le cas dans le secteur forestier²²⁷. L'approche rationaliste présente cependant un certain nombre de faiblesses. GÉRARD BUTTOUD et IRINA YUNUSOVA soulignent notamment que le modèle rationaliste accorde peu d'attention au contexte social et économique de mise en œuvre des décisions. Bien plus, au plan opérationnel, il apparaît peu probable que les décideurs puissent détenir une information complète ou qu'ils disposent du temps matériel nécessaire à la collecte de telles informations ; préalables inévitables à l'expression de choix rationnels²²⁸. De ce point de vue l'approche rationnelle de prise de décision présente un déficit de légitimité qui rend difficile son acceptabilité par les destinataires²²⁹.

Le modèle incrémental se situe quant à lui à l'exact opposé du modèle rationaliste. Alors que le modèle rationaliste est construit suivant une approche « top down », l'approche incrémentale se situe dans une perspective « bottom up ». Dans ce cadre conceptuel, le

²²⁶ G. BUTTOUD et I. YUNUSOVA, « The mixed model for decision making as a conceptual framework for IMP formulation », in *Proceedings of the Research Course "The Formulation of Integrated Management Plans (IMPs) for Mountain Forests"*, Bardonecchia, Italy, 2002, p. 20.

²²⁷ *Ibid.*, p. 21.

²²⁸ A. ETZIONI, « Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making », *Public Administration Review*, décembre 1967, vol. 27, n° 5, p. 386.

²²⁹ A. WODSCHOW, I. NATHAN et P. CERUTTI, « Participation, public policy-making, and legitimacy in the EU Voluntary Partnership Agreement process: The Cameroon case », *Forest Policy and Economics*, 2016, vol. 63, p. 3.

processus décisionnel implique une multitude d'acteurs aux côtés des autorités publiques. La logique privilégiée dans ce cas de figure est la négociation et la recherche permanente du consensus entre les acteurs. Les normes qui sont issues de ce processus sont le reflet du consensus dégagé de la modulation des intérêts portés par les différentes forces sociales. Les acteurs publics n'ont pas ici une position en surplomb sur le processus, bien au contraire leur rôle est empreint de passivité²³⁰. L'approche incrémentale correspond d'une certaine manière à la notion de régulation qui est au cœur des modes de production des normes dans les sociétés pluralistes. Ainsi que le soulignent FRANÇOIS OST et MICHEL VAN DE KERCHOVE, « le commandement unilatéral, autoritaire, centralisé – souverain, en un mot – fait place à un ordonnancement assoupli, décentralisé, adaptatif et souvent négocié »²³¹.

Les approches rationaliste et incrémentale sont des modèles théoriques, ce qui implique une application nuancée sur le plan empirique. De fait, l'analyse des processus décisionnels dans le secteur forestier montre une imbrication de ces différentes approches. Le recours à l'un ou l'autre modèle traduit des niveaux d'opérationnalisation différents du principe de participation. Sur le plan pratique, ces modèles théoriques se déclinent en deux modalités usuelles de participation dans la gouvernance forestière à savoir la concertation et la consultation. Dans une analyse des processus participatifs dans la gestion des forêts, IRINA KOUPLEVATSKAYA définit l'approche consultative de la manière suivante :

²³⁰ G. BUTTOUD et I. YUNUSOVA, « The mixed model for decision making as a conceptual framework for IMP formulation », *op. cit.*, p. 21.

²³¹ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? pour une théorie dialectique du droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, n° 94, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 26.

« La consultation : c'est l'ensemble des procédures à travers lesquelles le décideur organise l'expression des positions de participants (plus ou moins sélectionnés), sans engagement formel à en tenir compte dans la prise de décision finale. Le recours à ce type de participation est fréquent dans la sphère forestière, où les décisions sont généralement prises de façon conventionnelle, *top-down*, par l'autorité publique seule. La participation permet dans ce cas à la fois le recueil d'informations et d'expertises complémentaires apportées par les participants (à l'amont) et la justification des décisions prises dans un système politique de type démocratique (à l'aval). L'animation du processus est toujours conduite par l'autorité publique. Le plus souvent, certaines idées contribuent à modifier la décision finale, mais sans transparence »²³².

Quant à la seconde modalité qu'est la concertation, elle est présentée comme :

« l'ensemble des procédures par lesquelles les acteurs et le public sont amenés à débattre d'un problème devant déboucher sur une solution consensuelle. La concertation est généralement initiée et organisée par l'autorité publique, qui intervient dans la délibération comme un acteur, des techniques et modalités pratiques étant conjointement définies pour construire un choix final négocié. L'animation du processus est généralement conduite par un tiers »²³³.

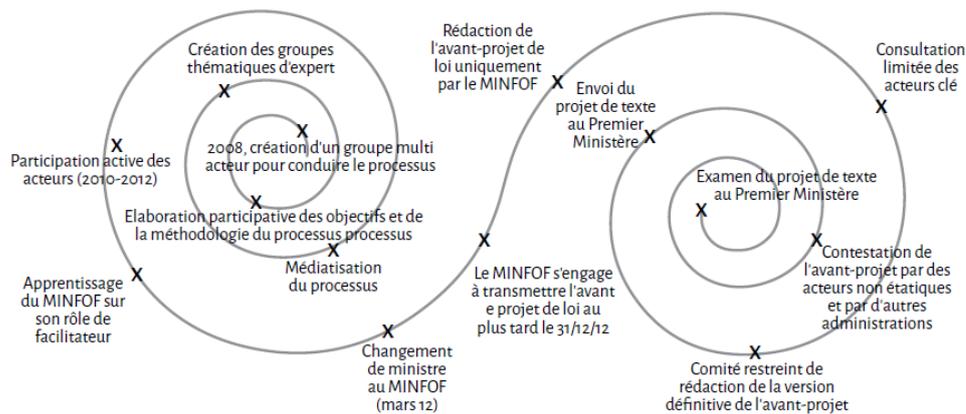
Ramené à l'élaboration des législations forestières nationales, le processus est de type mixte en ce sens qu'il associe approche rationaliste et démarche négociée. Il apparaît en effet que certains moments du processus correspondent à l'approche rationaliste tandis que d'autres correspondent à l'approche incrémentale. Cet entremêlement des approches rationaliste et incrémentale traduit une forme d'entre-deux entre les logiques exclusives et inclusives, caractéristiques des processus d'élaborations des législations forestières dans le bassin du Congo. Les aller-retours entre inclusion et exclusion ont été schématisés par IRINA KOUPLEVATSKAYA-YUNUSOVA et GÉRARD BUTTOUD sous la forme d'une double spirale²³⁴. La figure de la double spirale illustre la combinaison des approches participatives dans les phases de conception des normes juridiques et la reprise en main des processus normatifs par les acteurs administratifs dans la phase décisionnelle.

²³² I. KOUPLEVATSKAYA, « La participation des acteurs et le partenariat, comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts », *Revue Forestière Française*, 2007, n° 5, pp. 469-470.

²³³ *Ibid.*, p. 470.

²³⁴ I. KOUPLEVATSKAYA-YUNUSOVA et G. BUTTOUD, « Assessment of an iterative process: The double spiral of re-designing participation », *Forest Policy and Economics*, juillet 2006, vol. 8, n° 5, pp. 529-541.

Figure 5. Application de la théorie de la double spirale à la révision de la loi forestière camerounaise



Source : Nongni et Lescuyer, 2016.

Ce schéma est nettement perceptible dans l'élaboration de la nouvelle génération des codes forestiers dans le bassin du Congo. Contrairement à la première génération des législations forestières nationales post-Rio où les réformes juridiques ont été pilotées de manière exclusive par les États, la nouvelle vague de réformes des codes forestiers s'effectue en collaboration avec les acteurs privés qui occupent désormais une position centrale dans les initiatives sous-régionales et nationales de protection des forêts et la biodiversité²³⁵. Les acteurs privés prennent une part active dans ce processus de co-production normative qu'il s'agisse des compagnies forestières ou des organisations de la société civile. Il s'agit cependant d'une position fragile, car la légitimation de la participation sur le plan juridique n'est en aucun cas synonyme du déclin de l'initiative législative publique. C'est encore moins un signe d'affaiblissement de la position monopolistique des acteurs publics dans la conduite des processus d'élaboration des normes juridiques. Bien au contraire, les acteurs publics gardent le contrôle de l'ensemble du processus d'élaboration des normes juridiques. L'expérience des réformes des codes forestiers initiées durant la dernière décennie traduit cette ambivalence du processus participatif, lequel oscille alternativement entre approche inclusive (A) et tendance exclusive (B).

²³⁵ D. DUMOULIN et E. RODARY, « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité », in C. AUBERTIN (éd.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, IRD Éditions, 2005, p. 70.

A. L'inclusivité des travaux préparatoires des instruments normatifs

73. La participation du public est un principe bien ancré dans les instruments juridiques des pays du bassin du Congo. Le cadre juridique de la participation est généralement fixé dans les législations environnementales en raison de leur portée transversale. Au Cameroun, c'est la loi-cadre portant sur l'environnement qui pose le principe de participation. Selon l'article 9 (e) de ce texte, le principe de participation signifie que

« Chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ; chaque citoyen a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci ; [...] les décisions concernant l'environnement doivent être prises après concertation avec les secteurs d'activité ou les groupes concernés, ou après débat public lorsqu'elles ont une portée générale »²³⁶.

Le législateur gabonais quant à lui évoque le principe général de participation ouvert à tous les citoyens, tout en mettant l'accent sur la participation effective des femmes et des communautés locales dont rôle est qualifié de vital dans la gestion de l'environnement et du développement²³⁷. La dynamique participative qui transparaît de ces instruments juridiques s'est traduite concrètement dans les processus d'élaboration de la seconde génération des codes forestiers. L'observation du processus de réforme de la loi forestière du Cameroun et de celle du Congo est une illustration de l'importance accordée au principe de participation notamment dans les phases préparatoires.

74. Au Cameroun, la logique inclusive a pris la forme d'une concertation permanente entre l'administration en charge des forêts et les parties prenantes intéressées²³⁸. À cet effet, les travaux sur le contenu de la future loi forestière se sont déroulés dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par l'administration en charge des forêts. Le choix d'un groupe de travail tirait avantage de l'expérience de la collaboration entre acteurs gouvernementaux et acteurs non étatique à l'occasion de la négociation des APV. La dynamique participative s'est exprimée dans les missions attribuées au groupe de travail, les modalités de prises de décision et sa composition. S'agissant de la mission assignée au

²³⁶ Loi n° 96-12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

²³⁷ Loi n°002-2014 du 1er Août 2014 portant orientation du développement durable en République gabonaise, article 3 ; Voy. également, les dispositions de l'article 3 de la loi n°007-2014 relative à la protection de l'environnement en République gabonaise.

²³⁸ Sur l'analyse détaillée du processus de réforme de la loi forestière camerounaise, voy. B. NONGNI, « Conduire un processus participatif d'élaboration des textes juridiques relatifs à la forêt et à la faune dans les Etats du bassin du Congo : Leçons apprises de l'expérience camerounaise de réforme de la loi forestière du 20 janvier 1994 », 2015.

groupe de travail, elle portait initialement sur le suivi des travaux de relecture de la loi forestière et des textes subséquents, avant d'être étendue à la relecture de la politique forestière. Il s'agit d'une tendance majeure en termes de mutation des processus de fabrication des normes juridiques. Jusqu'au milieu de la décennie 2000, l'ensemble du processus d'élaboration des normes juridiques était de la responsabilité exclusive des appareils administratifs. C'est donc un modèle rationaliste d'élaboration de la norme juridique qui s'exprimait. Ce modèle, du fait du déficit structurel de légitimité qui le caractérise a posé un certain nombre de problèmes dans la mise en œuvre de la loi forestière et des textes subséquents. L'affrontement parfois violent entre les logiques formelles et les logiques coutumières sur la question de la propriété de l'arbre est une illustration des limites de cette approche²³⁹. Celle-ci est par ailleurs source d'ineffectivité du fait des réticences et des résistances que les normes juridiques qui en sont issues rencontrent.

L'ouverture est également perceptible au niveau de la prise de décision interne. Certes la présidence de cette plateforme collaborative était statutairement assurée par l'administration en charge des forêts, les modalités internes de fonctionnement ont limité la prépondérance des acteurs publics dans cette phase. Ce léger fléchissement des acteurs publics a donné lieu à un consensus dans le chronogramme à suivre et dans la prise de décision. Ces différents éléments ont contribué à consolider le groupe de travail en donnant davantage de substance à l'article 2 qui assujettit la transmission au gouvernement des avant-projets de texte à la validation préalable du groupe²⁴⁰.

Pour ce qui est enfin de la composition du groupe de travail, elle fut la plus large possible. La concertation a impliqué dès le départ du processus une diversité d'acteurs issus de la recherche, du secteur privé, de la société civile nationale et internationale ainsi que les partenaires techniques et financiers²⁴¹. Outre la présence d'un certain nombre d'acteurs au sein du groupe de travail, la dynamique a été étendue au niveau local à travers

²³⁹ Sur la question de la propriété de l'arbre, voy. L. WILY, *À qui appartient cette terre? le statut de la propriété foncière coutumière au Cameroun*, Yaoundé, Cameroun; Moreton in Marsh; London, Centre pour l'environnement et le développement; FERN; Rainforest Foundation, 2011.

²⁴⁰ Décision n° 0941 MINFOF/SG/DF/SDAFF du 02/09/2008 Portant Création d'un Groupe de Travail chargé du suivi des travaux de révision des textes de la loi N° 94-01 du 20 janvier 1994 modifié par la Décision n° 0557/D/MINFOF/SG/DF/SDAFF du 05/05/2009 Portant Création d'un groupe de travail du suivi des Travaux Relecture de la Politique Forestière et des textes de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994.

²⁴¹ Décision n° 2333 du 23 octobre 2012 constatant la composition du Groupe de travail chargé du suivi des travaux de relecture de la politique forestière et des textes de loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

l'organisation des fora consultatifs régionaux destinés à recueillir les avis et prendre en compte les intérêts des acteurs de la base. L'implication de ces acteurs non étatiques ne s'est pas limitée à leur présence dans les rencontres statutaires du groupe de travail. La logique participative est allée au-delà en conférant le leadership des groupes de travail thématiques à ces différentes catégories d'acteurs suivant leurs compétences ou centres d'intérêt²⁴². Les modifications de la loi forestière rentraient de manière non exhaustive dans les thématiques telles que la production et l'exploitation artisanale de bois d'œuvre, les droits des communautés locales, les changements climatiques, l'aménagement des unités forestières d'aménagement et l'exploitation forestière ou encore la gouvernance et la fiscalité forestière et faunique. Les propositions générées par les commissions ont servi de matériaux pour l'élaboration de la loi forestière et plusieurs ont effectivement été intégrées dans l'avant-projet de loi forestière²⁴³. Durant cette phase, l'acteur public s'est confiné dans un rôle de facilitateur, laissant aux leaders thématiques l'autonomie nécessaire à la conduite de leur mandat²⁴⁴.

- 75.** Le processus ayant conduit à la réforme de la politique forestière du Congo a globalement suivi le même itinéraire que celui du Cameroun²⁴⁵. Il faut noter qu'à la différence du processus camerounais où le principe de participation s'exprime de manière diffuse, dans le cas congolais ce principe est clairement évoqué dans les documents préparatoires de la réforme. La FAO s'est illustrée par son rôle actif dans l'accompagnement de ce processus dont elle a par ailleurs assuré l'accompagnement au plan financier. C'est donc logiquement que les préconisations de la FAO sur l'élaboration des politiques forestières ont profondément imprégné la réforme de la loi forestière congolaise. Entre autres exigences d'une politique forestière performante, la FAO souligne que :

²⁴² B. NONGNI, « Conduire un processus participatif d'élaboration des textes juridiques relatifs à la forêt et à la faune dans les Etats du bassin du Congo : Leçons apprises de l'expérience camerounaise de réforme de la loi forestière du 20 janvier 1994 », *op. cit.*, pp. 19-20.

²⁴³ Voy. par exemple les propositions formulées par les centres de recherche et la société civile : CIFOR et ASB, « Contribution du CIFOR et de ASB à la relecture de la loi forestière camerounaise et des décrets subséquents en matière de production et d'exploitation artisanale de bois d'œuvre », 2012 ; CED, « Quelle loi pour la forêt ? Propositions de la société civile pour la réforme de la loi forestière au Cameroun », 2012.

²⁴⁴ B. NONGNI, « Conduire un processus participatif d'élaboration des textes juridiques relatifs à la forêt et à la faune dans les Etats du bassin du Congo : Leçons apprises de l'expérience camerounaise de réforme de la loi forestière du 20 janvier 1994 », *op. cit.*, pp. 14-15.

²⁴⁵ Pour une analyse exhaustive du processus ayant conduit à la politique forestière de la République du Congo, voy. H. BOUKOULOU et J.-C. NGUINGUIRI, « La formulation de la politique forestière de la République du Congo. Un processus dans l'entre-deux des logiques inclusive et exclusive », in *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs*, Libreville-Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016, pp. 123-131.

« la participation de parties prenantes clés aux niveaux national et sous-national est indispensable tout au long du processus, de même que la propriété commune de la politique qui en résulte et la responsabilité partagée de sa mise en œuvre. Formuler une politique forestière veut dire concilier différents intérêts sur la manière d'utiliser et de protéger les forêts, intérêts parfois en conflit. Pour parvenir à un compromis, plutôt que des connaissances techniques, de bonnes capacités de négociation et de facilitation sont nécessaires »²⁴⁶.

Conformément à ces préconisations, un projet ayant pour objet de garantir l'inclusivité et l'équité du processus fut mis en place. Les objectifs et les modalités pratiques de déploiement de ce projet d'appui institutionnel sont décrits avec précision ainsi qu'il suit :

« Le projet est appelé à initier et faciliter un processus dans lequel destinataires des décisions et décideur (l'État) vont ensemble construire les problèmes, les objectifs et les choix stratégiques. Dans la pratique, le projet s'appuiera sur une Équipe de travail multi-acteurs qui servira de plateforme de concertation pour permettre à l'État, au secteur privé, aux ONG, aux communautés locales, etc. d'exprimer leurs attentes/demandes de changements et de négocier un compromis entre les points de vue opposés. Une série d'ateliers sera organisée pour permettre au projet d'élargir le cercle des parties prenantes, en particulier lors de la validation des conclusions du diagnostic du secteur forestier, des objectifs et des choix stratégiques, etc. Les compromis obtenus au cours de ces différentes concertations seront consignés dans le projet de document d'orientation de la politique forestière. Avant de le soumettre au Gouvernement pour approbation, un atelier national de restitution/validation sera organisé pour donner l'occasion aux différentes parties prenantes de vérifier si les décisions prises reflètent le résultat des concertations/négociations »²⁴⁷.

Comme au Cameroun le processus normatif s'est déroulé dans le cadre d'une équipe technique multi-acteurs au sein de laquelle on retrouvait le même type d'acteurs notamment les administrations, les ONG, le secteur privé et les partenaires techniques et financiers. Au final, l'équipe technique a coordonné les études diagnostics, consolidé les différentes propositions issues des commissions thématiques et validé la proposition de politique forestière au terme d'un consensus formalisé par un atelier de validation nationale. À l'observation, l'élan participatif réel qu'on observe dans ces processus a fait l'objet de restrictions progressives au fur et à mesure que se profilait l'adoption ultime des propositions formulées par les parties prenantes. Dans les deux cas, les administrations en charge des forêts ont basculé dans une logique d'exclusion en reprenant en main le processus afin de procéder aux arbitrages finaux.

²⁴⁶ FAO, *Élaborer une politique forestière efficace. Guide*, Rome, Italie, FAO, 2010, p. viii.

²⁴⁷ Cité par H. BOUKOULOU et J.-C. NGUINGUIRI, « La formulation de la politique forestière de la République du Congo. Un processus dans l'entre-deux des logiques inclusive et exclusive », in *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs*, Libreville-Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016, pp. 124-125.

B. L'exclusivité de la compétence étatique dans la phase décisionnelle

76. Les processus de concertation sont généralement sanctionnés par des ateliers nationaux de validation. L'atelier national de validation qui s'inscrit peu à peu comme une coutume dans le cadre des processus normatifs vise à matérialiser le consensus entre les parties prenantes. Dans son esprit les résolutions et actes adoptés dans le cadre de l'atelier de validation devraient être entérinés par les autorités gouvernementales et formalisés par les assemblées parlementaires sous la forme de lois. La matérialisation d'une telle évolution serait un bouleversement majeur du point de vue du droit constitutionnel, car faut-il rappeler le truisme qui veut que l'initiative législative soit concurrentement partagée entre le gouvernement et le parlement. L'idée d'un caractère contraignant des travaux préparatoires reviendrait à déposséder le gouvernement de l'initiative législative au bénéfice des acteurs non étatiques. S'il est avéré que les travaux préparatoires exercent à n'en point douter une fonction pré-législative, il est tout autant vrai que les résolutions des groupes de travail validées par les ateliers nationaux sont davantage de nature politique que juridique²⁴⁸. Les gouvernements restent maîtres de l'activité normative et les actes qui sont issus des résolutions des groupes de travail ne leur sont aucunement opposables. Tout au plus pourrait-on dire que du point de vue des sources formelles du droit, ces résolutions sont des actes inspiratoires destinés à nourrir le contenu des nouvelles normes. Par conséquent, l'initiative législative demeure une fonction gouvernementale et cette tendance innerve encore les processus normatifs, nonobstant les ouvertures en direction des acteurs non étatiques. Pour certains, le maintien de la suprématie des appareils administratifs sur le processus normatif s'apparente à une confiscation de la participation par les administrations en charge de la gestion des forêts²⁴⁹. Les options retenues pour l'élaboration collaborative des textes juridiques qui encadrent le secteur forêt-environnement ne garantissent donc qu'une participation formelle sans que ne soit remise en cause la primauté de l'État et ses démembrements dans la conduite du processus normatif. Dans le cas d'espèce, la reprise en main du

²⁴⁸ N. DE SADELEER, « Classification des actes de droits non contraignants de l'Union européenne », in *Les sources du droit revisitées : Normes internationales et constitutionnelles*, 1, Bruxelles, Belgique, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, p. 290.

²⁴⁹ B. NONGNI et G. LESCUYER, « La réforme de la loi forestière camerounaise. Un processus de concertation en forme de double spirale », in *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs*, Libreville-Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016, p. 133 ; G. BUTTOUD et J.-C. NGUINGUIRI, *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs*, Libreville-Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016, p. 109.

processus d'élaboration des politiques et lois forestières a pris la forme de la « relecture » pour ce qui est du Congo et du secrétariat technique dans le cas du Cameroun.

77. La pratique dite de la relecture est une démarche qui consiste à soumettre les résultats des travaux des groupes de travail à l'appréciation des administrations. La confection des lois étant un processus technique, la relecture permet aux experts des appareils administratifs de vérifier la qualité des avant-projets de texte. Dans cette optique, les équipes de relecture vont s'atteler à contrôler la cohérence interne des avant-projets de texte, l'articulation avec les normes sectorielles et la conformité avec les textes juridiques supérieurs. La relecture est susceptible de refondre le texte en profondeur ou de procéder à des ajustements à la marge. Dans le cas de l'élaboration de la politique forestière congolaise, cette approche a été utilisée à maintes reprises pendant le processus. En théorie, la pratique de la relecture aurait dû s'arrêter avec l'atelier national de validation, synonyme de consensus. Cette pratique a perduré au-delà de la validation, ce qui a pu s'apparenter à une tentative d'exclusion des autres parties prenantes de la phase décisionnelle. BOUKOULOU et NGUINGUIRI décrivent l'évolution de la logique inclusive à la logique exclusive de la manière suivante :

« Le comité de pilotage, en dépit de son caractère unilatéral, s'est positionné dans le dispositif comme un organe chargé de veiller à la qualité technique et à la faisabilité des options retenues par l'ETMA, dont il se présente comme complémentaire ; son travail est justifié par le souci de combler un maillon non prévu dans la planification du processus, à savoir la revue technique des différentes versions de l'énoncé de politique forestière par un groupe d'experts nationaux. Dans le second cas, la relecture porte sur un document déjà validé pendant l'atelier national et donne lieu à une version quasi finale qui n'est ni restituée à l'ETMA ni soumise à une nouvelle validation. Elle se situe au-delà du processus inclusif de formulation de la politique forestière qui, en principe, s'achève avec l'atelier national de validation. Le processus tel que mis en oeuvre change donc de celui planifié ; une phase exclusive s'est ajoutée à la phase inclusive sans pour autant remettre en cause, ni la pertinence technique du travail fait initialement, ni la légitimité institutionnelle de l'ETMA »²⁵⁰.

De ce qui précède, il ressort que dans le cas congolais, la mobilisation de la logique exclusive n'a pas eu pour effet de modifier substantiellement l'avant-projet de politique forestière. Le fait d'avoir respecté le travail de l'Équipe technique multi-acteurs (ETMA) n'enlève rien à la prégnance des logiques pyramidales de production des normes

²⁵⁰ H. BOUKOULOU et J.-C. NGUINGUIRI, « La formulation de la politique forestière de la République du Congo. Un processus dans l'entre-deux des logiques inclusive et exclusive », *op. cit.*, p. 129.

juridiques et des difficultés que les appareils gouvernementaux éprouvent à intégrer fondamentalement les approches participatives.

La volonté d'écarter les acteurs non étatiques du processus décisionnel est plus manifeste dans le cas du Cameroun. La logique participative a prévalu jusqu'à la compilation des propositions formulées par les commissions techniques. Dès lors il s'est opéré une véritable sélection des propositions sur la base de leur conformité avec la vision de l'administration des forêts. C'est ainsi que la production de la première mouture de l'avant-projet de loi forestière fut le résultat d'une action interne à l'administration forestière, à l'exclusion des parties prenantes ayant conduit ou pris part aux travaux préparatoires. La procédure d'élaboration participative a été neutralisée par le truchement de plusieurs actes dont l'atelier au cours duquel la première mouture de la loi forestière constitue le point d'orgue. Selon l'avis d'un acteur privilégié de ce processus normatif, il est apparu que :

« Cet atelier interne ne vise pas à assurer la cohérence juridique des propositions faites par les acteurs extérieurs, mais bien à sélectionner, modifier ou écarter certaines de ces contributions afin de conforter les orientations voulues par le MINFOF pour la nouvelle loi forestière. [...] Plusieurs propositions sont simplement écartées, comme celle de reconnaître la propriété traditionnelle sur les arbres localisés dans le domaine forestier non permanent afin de favoriser leur gestion durable par les propriétaires coutumiers. De nombreuses propositions sont reprises, mais largement modifiées – voire dénaturées – par le MINFOF. [...] Cette démarche traduit une vision d'un processus d'élaboration des textes juridiques, dans laquelle l'administration est le pilote du processus, comme convenu lors de l'élaboration du Groupe de Travail en 2008, mais où elle devient aussi le censeur de ce qui convient d'être retenu ou pas »²⁵¹.

- 78.** La réticence des acteurs publics à organiser des processus normatifs réellement inclusifs traduit une tendance lourde du rapport que les États forestiers du bassin du Congo entretiennent avec les réformes juridiques et politiques en lien avec le concept de bonne gouvernance. Les initiatives d'amélioration de la gouvernance forestière dans les pays producteurs de bois ont largement été poussées par les bailleurs de fonds. La pression des institutions financières internationales avec la banque mondiale comme chef de file s'est accentuée au lendemain du sommet de Rio de 1992. Dans sa stratégie pour le secteur forestier la banque mondiale préconisait des changements majeurs dans la gouvernance forestière. Elle recommandait entre autres l'adoption de réformes politiques et législatives

²⁵¹ B. NONGNI et G. LESCUYER, « La réforme de la loi forestière camerounaise. Un processus de concertation en forme de double spirale », *op. cit.*, pp. 137-139.

basées sur les principes de transparence, de responsabilité des autorités publiques, de dialogue multi-acteurs et surtout une redéfinition du rôle de l'État. En d'autres termes, l'organisme de financement multilatéral recommandait une redistribution des rôles, voire un éclatement de la gouvernance forestière entre les communautés locales, les ONG et le secteur privé. La Banque mondiale résume sa stratégie en ces termes :

« Involving farmers and local communities in forestry activities through policy and legal change (e.g., land tenure and incentives). Training in participatory planning will also enable forestry agencies to develop partnerships for forest management and reforestation with local communities and NGOs. In addition, government support for participatory negotiation processes among forest users will greatly facilitate sustainable forest management by local people and help resolve local conflicts. Enhancing private sector involvement in forestry and forest industry. Governments must shift their role from direct involvement in production toward an enabling function, providing a policy and legal environment, and information services, that stimulate private investment in forestry as well as a more efficient wood industry. Private sector involvement in planning and policy making can help towards this end »²⁵².

Le déploiement de cette stratégie s'est opéré à travers l'instauration de ce qu'il est convenu d'appeler la conditionnalité écologique²⁵³. La conditionnalité écologique consistait à assortir les appuis budgétaires et autres programmes de financement à l'adoption des réformes dans le secteur forêt-environnement²⁵⁴. La crise économique à laquelle les pays d'Afrique centrale ont été confrontés suite à la conjoncture économique défavorable de la décennie 1980 a entraîné une accumulation des déficits publics²⁵⁵ et fait rentrer ces pays dans des programmes d'ajustement structurel (PAS) avec le Fonds monétaire internationale (FMI) et la Banque mondiale. Les réformes proposées par les PAS tenaient principalement en un désengagement des États du secteur économique via de vastes processus de privatisation du secteur public. La logique de basculement de l'État stratège vers l'État régulateur à l'œuvre dans les secteurs bancaire et agricole, s'est poursuivie dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, notamment en ce qui concerne les forêts compte tenu de l'incapacité des États à réguler efficacement les pratiques et à sanctionner la non-application de la réglementation. La stratégie de la

²⁵² N.P. SHARMA *et al.*, *A strategy for the forest sector in Sub-Saharan Africa*, World Bank technical paper, Africa Technical Department series, n° no. 251, Washington DC, World Bank, 1994.

²⁵³ S. ONGOLO, M. BADOUX et D. SONWA, « Aux frontières du réformisme environnemental : l'Etat et la gouvernance forestière au Cameroun », 2015, p. 8 ; F. EKOKO, « Balancing Politics, Economics and Conservation: The Case of the Cameroon Forestry Law Reform », *Development and Change*, janvier 2000, vol. 31, n° 1, p. 139.

²⁵⁴ S. ONGOLO, M. BADOUX et D. SONWA, « Aux frontières du réformisme environnemental : l'Etat et la gouvernance forestière au Cameroun », *op. cit.*, p. 8.

²⁵⁵ D. AVO et S.M.-L. EYEFFA EKOMO, « Quinze ans de restructuration bancaire dans la CEMAC : qu'avons-nous appris ? », *Revue d'économie financière*, 2007, vol. 89, n° 3, p. 2.

Banque mondiale pour le secteur forestier en Afrique au Sud du Sahara publiée en 1994 soulignait l'effet contre-productif de l'implication des entités étatiques dans le secteur de la production et la transformation du bois. Elle suggérait que les réformes politiques et fiscales engagées dans le cadre des PAS, pouvaient contribuer à une gestion efficace des ressources naturelles par la facilitation d'une plus grande implication du secteur privé²⁵⁶. C'est dans ces conditions qu'en 1994, le Cameroun adoptera un nouveau code forestier. Afin d'assurer la poursuite des réformes juridiques, la banque mondiale introduira la gestion durable du secteur forestier au titre des conditionnalités du troisième crédit d'ajustement structurel (CAS III)²⁵⁷. L'insertion du secteur forestier dans les PAS garantissait à l'État du Cameroun le versement des fonds par la banque²⁵⁸. De fait, l'implication des partenaires techniques et financiers a profondément influencé le contenu des lois et politiques forestières de la fin des années 1990 et le début de la décennie 2000. Des innovations telles que l'attribution concurrentielle des titres d'exploitation forestière, la foresterie communautaire et l'instauration d'un régime fiscal novateur sont le résultat de l'action des partenaires techniques et financiers²⁵⁹. La forte implication des partenaires techniques et financiers et notamment de la Banque mondiale dans l'élaboration des instruments de cette époque a été perçue par les acteurs publics comme un véritable droit d'ingérence écologique. Face à des processus de réformes juridiques « imposés », les appareils administratifs vont développer des stratégies de résistance capables de neutraliser ces initiatives. PRUDENCE FOURNIER et ALAIN KARSENTY soulignent cette capacité extraordinaire des appareils administratifs à « digérer » les réformes en appliquant « de manière très formelle, et sélective, les fameuses "exigences" des institutions financières internationales »²⁶⁰. Par ailleurs, dans un contexte où la légitimité étatique est défaillante et conscients du déséquilibre du rapport de force, les États vont développer des stratégies de ruse afin de préserver leurs intérêts. SYMPHORIEN ONGOLO et al., définissent la ruse dans ce contexte comme « l'usage d'une pluralité d'astuces et de

²⁵⁶ SHARMA, N.-P., RIETBERGEN, S., HEIMO, C.-R., PATEL, J., *A Strategy for the Forest Sector in Sub-Saharan Africa*, World Bank technical paper number 251, Washington, 1994, pp. 3-4.

²⁵⁷ F.J. SEYMOUR et C. HUTTER (éds.), *The right conditions: the World Bank, structural adjustment, and forest policy reform*, Washington, D.C, World Resources Institute, 2000.

²⁵⁸ F. EKOKO, « Balancing Politics, Economics and Conservation: The Case of the Cameroon Forestry Law Reform », *Development and Change*, janvier 2000, vol. 31, n° 1, p. 136.

²⁵⁹ A. KARSENTY, « Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale », *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurales*, INRA, 2002, vol. 64, pp. 5-36 ; A. KARSENTY, « Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale », *Cahier du GEMDEV – Quel développement durable pour les pays en développement ?* n° 30, pp. 219-239.

²⁶⁰ P. FOURNIER et A. KARSENTY, « États "défaillants" : le secteur forestier en Afrique centrale », *Mondes en développement*, 2008, n° 3, p. 47.

manœuvres politiques d'un acteur visant à contrôler, contourner, influencer ou contrer la puissance ou les stratégies de domination d'un autre acteur »²⁶¹. Plusieurs États forestiers du bassin sont considérés comme fragiles et d'autres sont quasiment effondrés. Cette situation de fragilité amène les gouvernements à adapter leurs stratégies selon que le contexte est favorable à la préservation de leurs intérêts ou défavorable²⁶². La ruse est ainsi devenue une réponse politique à la fragilité des gouvernements dans des situations d'inégalité²⁶³. À partir de l'exemple du Cameroun, SYMPHORIEN ONGOLO et al. soutiennent que

« la politique de ruse est désormais un moyen de contre-dominance vis-à-vis de l'hégémonie des acteurs transnationaux porteurs d'agendas de réformes d'une part ; mais elle est également un instrument de domination bureaucratique sur le terrain de la gouvernance forestière d'autre part. En effet, du fait des liens de dépendance (ex. programmes d'aide au développement, visibilité et crédibilité sur la scène internationale, etc.), certains États à stature internationale modeste comme le Cameroun ne sont souvent pas en position favorable pour exprimer formellement leur rejet ou non intérêt des agendas de réformes considérés comme inappropriés ou indésirables »²⁶⁴.

La prévalence de la logique exclusive dans la phase de décision finale peut en tout état de cause être rangée dans cette stratégie de la ruse. Les pays ne sont pas toujours demandeurs des réformes dont les objectifs et les modalités sont définis en fonction des priorités des partenaires techniques et financiers. Ce faisant, les réformes sont susceptibles de remettre en cause les intérêts de nombreux acteurs. L'économie politique de la filière bois révèle en effet que les pratiques de corruption jouent un rôle nodal. Opter pour une démarche exclusive c'est par conséquent s'assurer que les fondamentaux du système ne sont guère menacés. La ruse consiste alors à légitimer le principe de participation sur le plan formel tout en le visant de sa substance dans la pratique. Cette matérialisation ambivalente de la participation dans la fabrication des normes juridiques illustre les difficultés que les acteurs privés éprouvent à s'investir de manière optimale dans les processus normatifs nationaux. La situation est tout autre concernant l'application des législations forestières, domaine dans lequel l'action des acteurs privés est remarquable.

²⁶¹ S. ONGOLO, M. BADOUX et D. SONWA, « Aux frontières du réformisme environnemental : l'État et la gouvernance forestière au Cameroun », *op. cit.*, p. 9.

²⁶² S. ONGOLO et A. KARSENTY, « The politics of forestland use in a cunning government: lessons for contemporary forest governance reforms », *International Forestry Review*, Juin 2015, vol. 17, n° 2, pp. 195-209.

²⁶³ S. ONGOLO, « On the banality of forest governance fragmentation: Exploring "gecko politics" as a bureaucratic behaviour in limited statehood », *Forest Policy and Economics*, avril 2015, vol. 53, p. 15.

²⁶⁴ S. ONGOLO, M. BADOUX et D. SONWA, « Aux frontières du réformisme environnemental : l'État et la gouvernance forestière au Cameroun », *op. cit.*, p. 9.

Section 2. L'intervention des acteurs privés dans l'application des législations forestières

79. Le contrôle de l'application des instruments juridiques est une fonction complémentaire à celle d'élaboration des normes juridiques. L'action normative des acteurs privés serait en effet imparfaite si elle se limitait à l'adoption des instruments juridiques. Il s'agit par conséquent pour ces acteurs de jouer le rôle de « sentinelles vigilantes »²⁶⁵ par la surveillance de la mise en œuvre effective des instruments juridiques et la dénonciation des manquements éventuels. L'ouverture aux ONG du système de plaintes qu'on retrouve dans plusieurs instruments conventionnels participe de cette fonction de surveillance de la mise en œuvre. À titre d'exemple, la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe dite Convention de Berne dispose d'un mécanisme de plainte. L'exemple de la procédure de non-respect de la Convention d'Aarhus est aussi très pertinent. Les dispositions de l'article 15 ladite Convention autorisent notamment la réunion des parties à examiner des communications provenant des membres du public. La formulation d'une plainte contre un État peut donner lieu à l'ouverture d'un dossier, voire l'adoption d'une résolution par le comité permanent à la suite de manquements relevés par les ONG. En cela, l'action des ONG est un moyen de renforcement du système classique de rapport. Selon CÉLINE CHAMOT :

« L'initiative des ONG vient donc compléter de manière utile les rapports biennaux que les États parties doivent soumettre au Secrétariat ; or les États s'acquittent difficilement de l'obligation de recenser les mesures nationales dérogeant à la convention et plus encore de cette formalité imposée par le règlement concernant la mise en œuvre de la Convention. Cette participation des ONG pallie, au cas par cas, l'absence de système obligatoire de contrôle de la Convention par ses institutions »²⁶⁶.

Au-delà des mécanismes internes aux instruments conventionnels, l'un des leviers privilégiés du contrôle de l'application des instruments juridiques porte sur la surveillance de la régularité du commerce international des produits forestiers et fauniques²⁶⁷. C'est une pratique qui a pris de l'ampleur ces dernières années à travers l'organisation de campagnes médiatiques. Des ONG environnementales, avec Greenpeace et Global

²⁶⁵ C. CHAMOT, « La participation des ONG au système de contrôle de la convention de Berne », in *L'effectivité du droit européen de l'environnement : Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, Monde européen et international, Paris, 2000, p. 76.

²⁶⁶ *Ibid.*, pp. 76-77.

²⁶⁷ Sur la question de la surveillance des activités commerciales dans le domaine des ressources naturelles, voy. M.-L. LAMBERT-HABIB, *Le commerce des espèces sauvages : entre droit international et gestion locale réflexions sur la CITES, Convention de Washington sur le commerce international des espèces [i.e. espèces] de faune et de flore sauvages menacés [i.e. menacées] d'extinction*, Paris Montréal (Québec), l'Harmattan, 2000, pp. 227-228.

Witness comme chefs de file, utilisent la dénonciation auprès des autorités européennes pour extraire le bois d'origine illégale du marché de l'Union européenne. En amont de la filière, des investigations sont également menées pour mettre en lumière les pratiques illégales perpétrées par les entreprises du secteur forestier. Ces investigations qui sont sanctionnées par des rapports à l'intention du public visent à informer le public sur les activités des entreprises suivant la logique du « name and shame » et obliger ainsi les États à prendre des sanctions ou tout au moins effectuer des contrôles approfondis de l'activité d'exploitation des entreprises ainsi désignées²⁶⁸. Les actions de contrôle de la mise en œuvre des législations forestières ont été juridiquement institutionnalisées dans les pays du bassin du Congo (§1) avec des champs d'application relativement étendus (§2).

§ 1. Une implication formellement institutionnalisée

- 80.** La participation des acteurs privés à la fonction de surveillance des législations forestières a été juridiquement consacrée sous la forme de l'institutionnalisation d'un observateur indépendant. L'observation indépendante des forêts présente un caractère dual avec une dimension formelle (A) concurrencée par une dimension informelle (B).

A. La consécration formelle du statut d'observateur indépendant de l'application de la législation

- 81.** L'observation indépendante des forêts est à ranger dans le cadre plus global des systèmes de vérification. Le concept de vérification s'applique aux différentes « activités entreprises par toute une diversité d'agences (secteur public, ONG et secteur privé, souvent ensemble) au nom de l'État et dans le but de vérifier et d'évaluer les processus officiels d'utilisation et d'évaluation des ressources »²⁶⁹.

²⁶⁸ Pour ce qui est des campagnes de dénonciation des activités illégales dans le secteur forestier, voy. GLOBAL WITNESS, *The art of logging industrially in the Congo: how loggers are abusing artisanal permits to exploit the Democratic Republic of Congo's forests*, London, United Kingdom, Global Witness, 2012, p. 16 ; GREENPEACE, « *Exploitation artisanale* » = *Exploitation industrielle déguisée : Détournement du moratoire sur l'allocation des nouvelles concessions d'exploitation forestière en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, République Démocratique du Congo, Greenpeace, 2012, p. 12 ; GLOBAL WITNESS, *Logging in the shadows Global Witness: How vested interests abuse shadow permits to evade forest sector reforms*, London, United Kingdom, Global Witness, 2013, p. 36 ; GREENPEACE, *Coupez ! L'exploitation forestière illégale en République démocratique du Congo (RDC) – un mauvais scénario*, Kinshasa, République Démocratique du Congo, Greenpeace, 2013, p. 12.

²⁶⁹ D. BROWN *et al.*, *Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, *op. cit.*, p. 24.

- 82.** L'idée d'un observateur indépendant (OI) procède du constat de la défaillance des systèmes publics de contrôle face à l'exploitation forestière illégale. Dans les États défaillants, comme c'est le cas de certains pays producteurs de bois du bassin du Congo, la gouvernance forestière est généralement faible. La faible qualité de la gouvernance forestière se traduit par une exploitation forestière entachée de nombreuses pratiques illégales telles que les attributions non transparentes des titres d'exploitation forestière, le non-paiement des taxes forestières, l'exploitation en dehors des limites autorisées, le non-respect des droits des communautés locales ou encore la corruption des agents publics etc. Ces formes d'illégalités constituent autant de menaces pour la biodiversité et de causes de pertes de recettes pour les finances publiques. L'OI intervient comme un mécanisme destiné à combattre ces irrégularités aux côtés des instruments classiques de contrôle forestier.
- 83.** Le statut juridique de l'OI est assez ambigu, en raison notamment du contexte particulier de l'émergence de ce mécanisme dans le bassin du Congo. À l'origine, la mise en place d'un observateur indépendant n'est pas l'émanation d'une volonté politique nationale. Il s'agit davantage d'une exigence des partenaires techniques et financiers et spécialement la Banque mondiale. Le Cameroun a fait office de laboratoire pour le test de ce mécanisme avant sa diffusion dans les autres pays forestiers. Dans ces années où le Cameroun traverse une crise économique profonde, la Banque mondiale et la communauté des bailleurs disposent d'une grande influence sur les autorités politiques et d'un important pouvoir normateur²⁷⁰. Forts de ces attributs, la Banque mondiale et la communauté des bailleurs feront figurer le secteur forestier parmi les domaines prioritaires à réformer dans le cadre du troisième crédit d'ajustement structurel (CAS III)²⁷¹. TOPA et al soulignent à ce sujet que :

²⁷⁰ G. TOPA *et al.*, *Forêts tropicales et humides du Cameroun : une décennie de réformes*, 2010, p. 28.

²⁷¹ J. BRUNNER et F. EKOKO, « Environmental Adjustment: Cameroon Case Study », in *The right conditions: The World Bank, structural adjustment, and forest policy reform*, Washington D.C., World Resources Institute, 2000, p. 72.

« L'accent mis par le FMI sur la transparence et la réforme économique, fut un moyen décisif d'inciter l'État à réformer son secteur forestier. Le CAS III et ses mesures concernant le secteur forestier, ont tenu une place majeure dans sa « Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté », ainsi que dans le suivi de l'initiative PPTE. Les questions incessantes du FMI sur les avancées de la réforme forestière l'ont imposée dans les discussions et ont obligé les décideurs à s'en préoccuper ».

Les points saillants de ces réformes furent l'introduction des observateurs indépendants dans la gestion forestière. Le premier observateur indépendant visait à assurer la transparence du processus d'attribution des titres d'exploitation forestière. Le décret n° 95-531 du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun avait institué le principe de l'allocation concurrentielle des titres d'exploitation forestière²⁷². Suite aux dysfonctionnements ayant émaillé le processus d'attribution des premières concessions forestières, une firme privée fut recrutée en 1998 à l'initiative de la Banque mondiale pour veiller à la régularité du processus. Si le gouvernement avait fini par donner un avis favorable à la participation d'un acteur privé, de surcroît extérieur à l'administration, cette position était contraire à la volonté du gouvernement camerounais de l'époque. L'OI des titres se définit comme une

« une personne physique qui ne travaille pas pour le compte du gouvernement et qui assiste aux réunions de la Commission interministérielle, relit les offres, observe le déroulement pour apporter ses recommandations et adresse un rapport sur l'intégrité du processus au ministre en charge des Forêts »²⁷³.

À l'inverse de l'OI de l'attribution des titres qui intervient en amont de la gestion forestière, le second se concentre quant à lui sur l'aval en s'assurant que les activités d'exploitation forestière se déroulent conformément à la réglementation. La fonction d'observateur indépendant à l'application de la loi forestière fut de loin la plus importante aussi bien par son mandat que sa durée dans le temps et le soutien dont elle a bénéficié de la part des PTF. L'acceptation de l'observateur indépendant à l'application des forêts fut décisive dans le déblocage des fonds au titre du CAS III et la remise de la dette dans le cadre de l'initiative pays pauvre très endettée (PPTE)²⁷⁴. Les observateurs indépendants présentent la particularité de ne pas avoir de liens avec l'administration. Ces entités sont contractuellement liées aux PTF qui les financent, tout en entretenant une

²⁷² Voy. les dispositions des articles 51 (2) et (3) du décret n° 95-531 du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun.

²⁷³ G. TOPA *et al.*, *Forêts tropicales et humides du Cameroun*, *op. cit.*, pp. 44-45.

²⁷⁴ FMI, *Cameroun — Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés — Document du point d'achèvement, et initiative d'allègement de la dette multilatérale*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 2006, p. 22.

relation de collaboration avec l'État. C'est ce statut de « partenaire contractuel » qui est consacré dans la stratégie nationale de contrôle forestier du Cameroun. La reconnaissance des OI comme partenaires de l'administration forestière a au moins deux fonctions. Dans un premier temps, l'OI a une fonction de légitimation, car il s'agit pour l'administration de pacifier ses relations avec la société civile internationale, les PTF et améliorer la réputation de sa production de bois d'œuvre sur le marché international. Dans un contexte où l'exploitation illégale est régulièrement décriée, l'OI a vocation à crédibiliser l'action de l'administration en charge des forêts qui peut mobiliser cette présence pour justifier les efforts consentis au titre de la lutte contre l'exploitation forestière illégale. En même temps, le statut de partenaire permet aux administrations forestières de définir le mandat de l'OI, sans pour autant être liées de manière durable à ce mécanisme. Dans cette perspective, l'OI demeure en position d'extériorité eu à égard à la politique interne de l'administration, laquelle détient la possibilité de mettre un terme à ce partenariat. C'est la raison pour laquelle, l'action de l'OI est essentiellement une action de dénonciation. Pour les acteurs publics, l'OI joue en réalité une fonction supplétive. L'OI observe et constate les infractions, mais elle ne dispose d'aucune capacité d'action coercitive, cette dernière fonction étant une prérogative de l'État. C'est la perception qui se dégage de la stratégie nationale de contrôle :

« L'Observateur indépendant du contrôle forestier, [...] la société civile et le secteur privé qui interviennent dans le cadre de la surveillance du patrimoine forestier n'effectuent pas un contrôle forestier en tant que tel, mais, adressent des informations à titre de dénonciations aux structures de contrôle »²⁷⁵.

La distinction entre les fonctions d'observation et les fonctions de contrôle qui transparaît de cet extrait de la stratégie nationale visant à consolider la position de l'administration dans ses attributions en matière de gouvernance forestière tout en cédant aux « partenaires » un champ d'intervention rigoureusement limité. Par conséquent, les suites à donner aux constats d'éventuelles violations de la loi répertoriées par l'OI dépendent de l'appréciation du ministre des forêts, seul juge de l'opportunité des poursuites.

Sur le plan juridique, le statut de l'OI n'est donc absolument pas clair au niveau national. À la suite de l'expérience camerounaise, la pratique de l'OI sera juridiquement consacrée au niveau communautaire par l'accord sous régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale. Tout en soulignant que la surveillance de l'application des législations

²⁷⁵ MINFOF, « Stratégie nationale des contrôles forestiers et fauniques au Cameroun », 2005, p. 33.

forestières est du ressort de l'administration, l'article 27 (2) suggère que les administrations en charge des forêts peuvent associer la société civile ou le secteur privé à ces missions de contrôle. Le paragraphe 2 est plus explicite dans la mesure où il affirme en substance que

« Afin de renforcer la surveillance de l'application de la législation forestière, les États parties peuvent décider de mettre en place, sous des formes appropriées, un observateur indépendant chargé du suivi et de l'évaluation du contrôle forestier ».

Cet article doit être lu concomitamment avec l'article 13 (4) sur les modalités de l'exploitation forestière qui souligne que :

« Sans préjudice pour le droit interne des États, les titres d'exploitation des produits forestiers sont accordés par l'autorité compétente de chaque État partie, après avis d'une commission au sein de laquelle siègent les représentants des administrations compétentes, des organisations syndicales professionnelles, de la société civile, des populations locales et autochtones, et des observateurs indépendants afin de garantir la transparence de l'attribution ».

Ces deux dispositions consacrent les deux types d'observateurs indépendants évoqués précédemment. Cette évolution conventionnelle n'impose pas pour autant d'obligations à l'égard des États. Nonobstant le caractère obligatoire de l'instrument juridique, la formulation de l'implication des acteurs privés demeure de l'ordre de la faculté et de l'incitation. Cette formulation volontairement précautionneuse traduit la recherche d'un équilibre entre l'exigence maintes fois réaffirmée de préservation de la souveraineté des États sur la gestion des ressources naturelles et les exigences de transparence réclamées par les ONG et les partenaires techniques et financiers. Quoiqu'il en soit, ce mécanisme de l'observation indépendante s'est généralisé dans les pays d'Afrique centrale, le plus en vue étant l'observateur indépendant chargé de la surveillance de l'exploitation forestière.

B. Le développement d'une observation indépendante informelle de l'application de la législation

- 84.** L'observation indépendante informelle encore appelée observation indépendante externe est une approche qui se déploie en dehors de toute relation contractuelle avec les autorités publiques. Autrement dit, cette observation développée par la société civile ne dispose pas de mandat officiel, contrairement à son homologue formel. L'évolution de l'OI externe procède des risques de perte d'indépendance pouvant survenir du fait de la

relation contractuelle entre l’OI mandaté et les administrations en charge de la gestion des forêts. Le fait par exemple d’effectuer la majorité des missions conjointement avec l’administration forestière est un frein à cette indépendance puisque, le nombre limité d’investigations autonomes dans des sites déterminés unilatéralement peut entraver l’identification des infractions potentielles.

- 85.** L’observation indépendante non mandatée est principalement le fait des OSCE nationales. Ces dernières ont en effet bénéficié du renforcement de leurs capacités par les OI mandatées. Au Cameroun, la société civile est engagée depuis plusieurs années dans les activités d’observation indépendante non mandatées à travers plusieurs initiatives marquantes. L’une des plus importantes est la mise en place d’un système normalisé d’observation indépendante externe (SNOIE). Cette approche certifiée ISO 9001 : 2015 regroupe un consortium d’organisations de la société civile nationale dont le but est de détecter et de dénoncer les infractions dans les titres d’exploitation forestière. Elle repose sur un système de rapports élaborés à partir des investigations de terrain et destinées à l’administration forestière. Ces rapports ont dans certains cas déclenchés des missions de vérification des infractions présumées par les agences nationales de contrôle²⁷⁶. D’autres initiatives à caractère sous-régionales existent tels l’Open Timber Portal (OTP) qui est une plateforme digitale ayant pour objectif d’inciter les exploitants forestiers à opérer de manière légale à travers la diffusion des informations sur leurs activités²⁷⁷.
- 86.** L’OI non mandaté a la particularité d’avoir un spectre d’action extrêmement large. Son champ d’application déborde largement les limites de l’exploitation forestière au sens strict pour traiter des questions connexes. Les investigations portent ainsi sur les violations des droits fonciers des communautés locales et autochtones consécutives aux activités d’exploitation des ressources forestières ou de développement des infrastructures en milieu forestier²⁷⁸; la documentation de l’utilisation des terres forestières et des conflits d’usage qui en découlent²⁷⁹ et enfin la problématique des investissements chinois dans le secteur forestier²⁸⁰. D’autres actions enfin sont en lien

²⁷⁶ SNOIE, « Note d’information Numéro 3 », 2018.

²⁷⁷ « Home | Open Timber Portal », disponible sur <http://www.opentimberportal.org/> (Consulté le 1 mai 2020).

²⁷⁸ J. NELSON, *Sauvegarder les droits fonciers autochtones dans la zone de l’oléoduc au Cameroun*, Moreton-in-Marsh, Royaume-Uni, Forest peoples programme, 2007, p. 24.

²⁷⁹ « OBSTER », disponible sur <http://www.bd-obster.org/> (Consulté le 1 mai 2020).

²⁸⁰ J. MAYERS, S. NGUIFFO et S. ASSEMBE-MVONDO, *China in Cameroon’s forests*, London, United Kingdom, International institute for environment and development, p. 82.

avec le suivi de la mise en œuvre de l'APV avec un intérêt particulier pour l'annexe VII sur la publication des informations forestières²⁸¹.

- 87.** L'action des OI non mandatés est renforcée des contraintes en dépit des efforts non négligeables déployés sur le terrain. La première limitation est consécutive à la reconnaissance insuffisante de leur statut d'observateur. Les OSCE qui exercent les missions d'OI en l'absence de mandats officiels au Cameroun sont reconnus dans les instances de concertation dédiée au suivi de l'APV telles que le comité national de suivi²⁸². Leur action n'est pas pour autant pas déterminante dans le processus décisionnel du fait de l'absence d'un statut officiel. Sur le plan pratique, contrairement à leurs homologues mandatés, les OI non mandatés éprouvent d'énormes difficultés d'accès aux informations, nonobstant l'obligation de transparence et de partage d'informations qui pèse sur les administrations forestières. L'autre problème majeur de ce type d'OI réside dans leurs capacités techniques et logistiques limitées. Ces deux entraves ont une incidence profonde sur la qualité des données récoltées qui sont très souvent approximatives. En conséquence, la crédibilité des rapports qui en sont issus est amoindrie. Au final, le niveau d'influence des OI non mandatés est relativement limité étant entendu que leurs travaux ne bénéficient pas du même retentissement médiatique que leurs homologues mandatés. Leurs rapports sont souvent reçus, mais très souvent classés sans suite par les autorités publiques. Cette attitude des autorités publiques rentre dans le cadre d'une stratégie globale de neutralisation systématique de l'action des acteurs privés en matière de suivi de l'application de législations forestières.

§ 2. Une implication matériellement étendue

L'implication des acteurs privés dans la mise en œuvre des législations forestières concerne l'ensemble porte sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Les acteurs s'investissent dès lors en amont de la filière à travers la surveillance de l'exploitation

²⁸¹ P. KAMKUIMO, C. TOBITH et J. WAOUH, *La mise en oeuvre efficace de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) au Cameroun : Opportunités et risques*, Yaounde, Cameroon, Centre pour l'environnement et le développement, 2012, disponible sur http://www.cedcameroun.org/wp-content/uploads/2016/02/092012_La-mise-en-oeuvre-efficace-de-l-APV-au-Cameroun_Opportunit%C3%A9s-et-risques.pdf (Consulté le 1 mai 2020) ; F. KENGOU, *Evaluation report on the implementation of VPA-FLEGT Annex VII in Cameroon*, Yaounde, Cameroon, Forêt et développement rural, 2018.

²⁸² Voy. art. 16, Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et des produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), *op. cit.*

forestière (A) et en aval à travers la surveillance du commerce international du bois du bassin du Congo (B).

A. La surveillance des activités d'exploitation forestière

La surveillance des activités d'exploitation forestière se déroule dans le cadre de l'Observation Indépendante mandatée. Bien que l'action des acteurs non mandatés soit importante, cette section analysera les activités de surveillance conduites par les acteurs privés mandatés. Ce choix se justifie par le fait que l'OI mandaté dispose d'un spectre d'action relativement large (1) dont la mise en œuvre est particulièrement contrainte (1).

1. Le champ d'application des activités de surveillance

Le ministère de l'Économie forestière (MINEF) de la République du Congo a confié un champ d'action relativement large à l'OI. Selon les termes de référence qui encadrent l'action de l'OI au Congo le champ d'action intègre de manière non limitative l'aménagement des forêts ; la gestion des ressources forestières ; la gestion des ressources fauniques ; l'administration fiscale, l'économie forestière et la foresterie rurale²⁸³. Autrement dit, l'OI est compétent pour intervenir dans quasiment tous les domaines de compétence du MINEF. De manière plus spécifique, les activités de l'OI portent sur :

« i) l'observation indépendante des activités forestières lors de missions de terrain, en vue d'une augmentation de la transparence dans les activités forestières et dans l'information disponible aux services de contrôle gouvernementaux ; ii) le suivi des mécanismes de contrôle de la mise en œuvre de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo ; iii) la formulation de recommandation en vue d'apporter des correctifs et améliorer la mise en œuvre de la législation forestière ; iv) la mise en œuvre du processus d'observation indépendante, à travers la formation d'équipes homologues à celles de l'Observateur Indépendant, issues de la société civile »²⁸⁴.

Au Cameroun, la sphère d'intervention de l'OI est plus ou moins identique à celle de son homologue du Congo. Au titre des activités de l'OI, on peut remarquer qu'il est chargé de réaliser des missions indépendantes et conjointes avec les organes de contrôle du ministère de forêts pour documenter les infractions forestières, effectuer des observations

²⁸³ REM et FORESTS MONITOR, « Termes de référence - Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo », 2007, p. 3.

²⁸⁴ REM et FORESTS MONITOR, « Termes de référence - Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo », 2007, p. 3.

continues des systèmes administratifs de mise en application de la loi forestière, de la gouvernance et du suivi du contentieux, renforcer les capacités de contrôle du ministère des forêts et former la société civile à l'observation indépendante²⁸⁵.

Il ressort de ce qui précède que le champ d'application des OI s'étend à trois domaines principaux à savoir la documentation des infractions forestières, l'évaluation des systèmes administratifs de gouvernance forestière et le renforcement des capacités des administrations forestières et de la société civile. La documentation des infractions forestières est le segment d'intervention privilégié de l'OI. Cette activité se déroule à travers des missions d'investigation dans les titres forestiers. Les concessions forestières industrielles concentrent l'essentiel de ces missions de terrain. La justification réside dans le fait que les concessions forestières industrielles concentrent l'essentiel des surfaces forestières attribuées. À côté des investigations dans les concessions forestières, des investigations dites thématiques sont conduites dans des titres d'exploitation forestière de moindre envergure tels que les forêts communautaires, les forêts communales et tout un ensemble de titres forestiers temporaires entrant dans la catégorie générique de « petits titres »²⁸⁶. Les organisations en charge de l'OI conduisent des centaines de missions de terrain durant leur mandat²⁸⁷, conjointement avec les organes de contrôle des administrations forestières ou de manière indépendante. Les OI ont montré une certaine efficacité dans la documentation des violations des lois forestières. Des méthodes d'investigation rigoureuses fondées sur l'utilisation des systèmes d'information géographiques et la collecte de données factuelles ont largement crédibilisé leur démarche. En outre, l'indépendance de l'OI marquée par la possibilité de conduire des missions de terrain en dehors des missions de contrôle planifiées par l'État, renforce l'efficacité de son action. Ces missions ont mis en évidence une multitude d'irrégularités

²⁸⁵ « Convention de financement entre la Commission européenne et la République du Cameroun », voy. notamment l'annexe 2 sur le programme d'appui à la gouvernance forestière au Cameroun, p. 7-8.

²⁸⁶ L'expression « « petits titres d'exploitation forestière » renvoie à des permis de coupe de bois d'œuvre ou des autorisations de récupération des bois. Cette catégorie de titre d'exploitation forestière se caractérise par le fait que les superficies et les volumes concernés sont très limités, tandis que leur délivrance répond en général à des demandes ponctuelles.

²⁸⁷ À titre d'illustration, Global Witness a conduit 123 missions de terrain durant son mandat d'OI au Cameroun entre 2001 et 2005, tandis que REM en a effectué 91.

dans l'attribution des titres forestiers, les phénomènes de blanchiment de bois d'origine illégale ou la sous-estimation systématique des volumes de bois etc.²⁸⁸

Pour ce qui est de l'observation des systèmes administratifs, il s'agit en réalité d'une véritable évaluation externe des capacités des administrations à conduire efficacement des missions de contrôle, identifier et qualifier avec précision des infractions et engager le contentieux le cas échéant. Les systèmes administratifs de contrôle font généralement l'objet de critiques virulentes quant à leurs aptitudes à surveiller les activités forestières. Des griefs tels que la faible maîtrise des lois forestières, la faiblesse de moyens logistiques et une certaine complaisance vis-à-vis des exploitants forestiers sont autant de dysfonctionnements à l'actif des agences nationales de contrôle forestier. Au Cameroun, l'OI REM a régulièrement pointé les défaillances de la brigade nationale de contrôle (BNC), organe de l'administration en charge des opérations de contrôle de l'exploitation forestière en ces termes :

« La BNC n'est pas un organe de contrôle forestier efficace, car : il n'existe pas de procédures précises à suivre, d'évaluation interne ni d'archivage. La mauvaise coordination avec les services déconcentrés/la société civile/les autres structures gouvernementales, et le manque d'objectivité doublé "d'interventions de la hiérarchie" rendent le contrôle peu dissuasif »²⁸⁹.

Au Congo, des faiblesses similaires sont mentionnées au sein de l'administration forestière dont la fréquence des missions de contrôle est relativement limitée, eu égard à l'étendue des sites potentiels à couvrir potentiellement²⁹⁰. Cet aspect de l'intervention des OI est objet de dissensions. La surveillance des appareils administratifs confère en effet un pouvoir sans précédent aux acteurs privés. Elle implique en pratique une supervision effective de l'action des autorités publiques par les acteurs privés. Bien plus, ce champ d'intervention fait de l'OI l'organe chargé d'attester de la crédibilité et la transparence des systèmes publics de contrôle. De ce point de vue, le champ d'application des OI est plus étendu que leur mandat formel. Sous la terminologie de suivi transparaît en effet une véritable fonction de contrôle, voire une mise sous tutelle des organes de contrôle des

²⁸⁸ REM, *Évolution du contrôle et des sanctions de l'exploitation forestière illégale au Cameroun*, Cambridge, Royaume-Uni, Resource Extraction Monitoring, 2010, p. 2 ; FORESTS MONITOR, REM et CAGDF, *Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le bassin du Congo - Rapport Annuel 2012*, Brazzaville, Congo, 2013, p. 8-10.

²⁸⁹ REM, *Évolution du contrôle et des sanctions de l'exploitation forestière illégale au Cameroun*, op. cit., p. 2.

²⁹⁰ FORESTS MONITOR, REM et CAGDF, *Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le bassin du Congo - Rapport Annuel 2012*, op. cit., p. 20.

administrations forestières et une fonction de légitimation ou de sanction le cas échéant des actions publiques en matière de contrôle forestier. Les fonctions de supervision et légitimation de l'action étatique ont été à l'origine de crises entre les OI et les États comme ce fut le cas entre l'administration forestière camerounaise et l'ONG Global Witness comme le constatent DAVID BROWN et al. :

« Ces genres d'examen rigoureux impliquant les contrôles des droits environnementaux ne sont sans doute pas des types de contrôle ou d'audit. Il s'agirait plutôt d'examen à buts plus précis concernant les capacités des agences de contrôle nationales, avant de plaider (si nécessaire) pour leur réforme. Dans l'exemple de Global Witness, cette dernière démarche impliquait l'annonce des résultats sur le propre site Internet de l'Organisation, où ils étaient repris et utilisés par son équipe d'avocats. [...] La force acquise par le contrôleur sur l'état producteur dans les situations où il travaille apparemment sur mandat de l'état producteur, alors qu'il fait partie en fait d'une série de conditionnalités du bailleur de fonds, signifiait, pour de nombreux observateurs, qu'il s'approchait désagréablement de la surveillance et du contrôle d'un partenariat gouvernemental bilatéral. Tout ceci était extérieur à une routine de surveillance ordinaire »²⁹¹.

Au demeurant, le spectre relativement large du champ d'application de l'OI officiel peut dans une certaine mesure contribuer à l'amélioration de la gouvernance forestière. Le fait d'être en relation de partenariat crée des espaces de dialogue propices pour inciter les administrations forestières à engager des réformes. Il y a même d'un point de vue pragmatique des atouts certains dans un partenariat entre le gouvernement et l'OI comme le constate DUNCAN BRACK ET CLAUDINE LÉGER :

« Cette relation permet à l'observateur indépendant d'avoir accès aux forêts, aux documents et au personnel. Ainsi, ses rapports sont davantage susceptibles d'être lus et mis en pratique. De plus, ce processus pourrait très bien avoir une influence positive directement sur les organismes gouvernementaux concernés. Tout comme pour l'auditeur indépendant, plus l'engagement à un rôle d'observation indépendante inscrit dans l'APV est fort, plus il serait facile de critiquer le gouvernement s'il tentait d'ignorer les conclusions des observateurs indépendants »²⁹².

Les deux auteurs relèvent cependant l'existence de risques liés à ce type de relation, notamment la compromission de son indépendance, les difficultés à révéler des illégalités telles que la corruption des fonctionnaires et les retards dans la publication de ses rapports du fait de blocages administratifs²⁹³. La prise en considération de ces risques a conduit au

²⁹¹ D. BROWN et al., *Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, op. cit., pp. 23-24 ; voy. aussi P. VAN MIDWOUDE et A.J. VAN BODEGOM, « Independent monitoring of the FLEGT Timber Legality Assurance System: Thinking Outside the Box », 2006, pp. 1-2.

²⁹² D. BRACK et C. LÉGER, *Examen des initiatives d'observation indépendante et enseignements à en tirer : étudier les problèmes de crédibilité des accords de partenariat volontaire*, Global Witness, 2013, p. 36.

²⁹³ *Ibid.*, p. 36.

développement d'une autre forme d'observation indépendante conduite par la société civile en dehors de toute relation de type contractuelle avec les administrations forestières.

2. La mise en œuvre difficile des activités de surveillance

88. L'architecture formelle mise en place en faveur de la reconnaissance des observateurs indépendants et le discours officiel sur l'importance de leur rôle en matière de gouvernance forestière tranchent avec les stratégies de défiance déployées au niveau administratif pour amoindrir les capacités d'action des observateurs indépendants mandatés²⁹⁴. Le comité de lecture de lecture occupe une place non négligeable dans ce dispositif. En République du Congo, les termes de référence de l'OI mentionnent dans les grandes lignes que ce dernier élabore et publie des rapports. Cette autonomie dans la publication des rapports est tempérée lorsque le même document souligne que « Les rapports de mission de terrain sont publiés après validation par le Comité de lecture »²⁹⁵. L'administration forestière camerounaise adopte pour sa part une position nettement plus prudente. La décision portant désignation des membres de ce comité énonce en son article 2 que « le comité de lecture examine les rapports de l'observateur indépendant, en vue de leur validation et le cas échéant leur publication »²⁹⁶. Dans la perspective de l'administration camerounaise, la publication des rapports de l'Observateur Indépendant n'est pas une donnée acquise. Il s'agit pour cette dernière comme pour son homologue congolais de s'assurer que les rapports de l'OI ne portent nullement atteinte à la l'image et à la réputation des pays. Une différence de taille entre les deux pays porte sur le fait que dans le cas du Congo, outre l'administration forestière et les membres de l'OI, la société civile et la délégation de l'Union européenne sont membres du comité de lecture qui procède à la validation des rapports de mission. À l'inverse, au Cameroun, le comité de lecture prend la forme d'un face-à-face entre l'administration forestière et l'OI. Dans ce cas de figure, la validation du rapport de l'OI s'analyse comme une véritable opération de censure en cas de divergence de vues. Même si l'administration forestière a la latitude

²⁹⁴ Sur les contradictions entre le discours officiel et les pratiques des administrations forestières, voy. S. EBAKISSE, « Appropriation de la recherche forestière au Cameroun : causes et risques de l'informalité dans la communication et le partage des connaissances », *Knowledge Management for Development Journal*, 2014, vol. 10, n° 2, pp. 84-104.

²⁹⁵ REM et FORESTS MONITOR, « Termes de référence - Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo », *op. cit.*

²⁹⁶ Décision n° 0149-MINFOR-FSDF-BNC du 17 mars 2010 portant désignation des membres du Comité de Lecture des rapports de missions des services de contrôle du MINFOR et de l'Observateur Indépendant.

de faire appel à toute personne étrangère compétente, généralement de la société civile ou des PTF, elle détient en définitive le monopole sur l'issue du rapport. L'acceptation et la défiance à l'endroit de l'OI traduisent une certaine ambivalence dans l'attitude des administrations forestières. Pour les administrations forestières, l'OI est une espèce de Janus en ce sens que ce mécanisme est une opportunité pour la crédibilité du secteur forestier. En même temps, c'est aussi une contrainte, voire une menace pour les intérêts considérables qui s'entremêlent dans le secteur forestier en Afrique centrale.

- 89.** Pour ce qui est de l'opportunité, l'OI est la vitrine du secteur forestier auprès des partenaires techniques et financiers et des consommateurs européens. Il y a par conséquent une nécessité pour les administrations de s'assurer de la cohérence des rapports de l'OI avec la vision projetée officiellement du secteur forestier. Ceci renvoie à la fonction de légitimation évoquée précédemment en ce sens que l'OI est le porte-parole par excellence des évolutions positives en matière de gouvernance forestière. Lorsque de telles évolutions sont relevées, elles sont instrumentalisées par les administrations forestières qui les reprennent dans le discours officiel. Réduire la tonalité critique des rapports des OI participe ainsi d'une stratégie de soutien du discours officiel sur l'engagement du gouvernement en faveur de l'amélioration de la gouvernance forestière.
- 90.** S'agissant de l'élément contrainte, il convient de souligner que le principe de la mise en place de l'Observation Indépendante n'a jamais fait l'objet d'une appropriation réelle par les administrations forestières. Ce mécanisme est encore perçu au mieux comme une conditionnalité des bailleurs de fonds, mais surtout comme une intrusion dans le fonctionnement interne des administrations forestières. Les logiques politiques qui structurent le secteur forestier en Afrique centrale sont au cœur de la défiance. Outre le fait que les forêts sont une source essentielle de revenus pour les États, elles sont également au cœur des stratégies de capture et de redistribution de la rente économique²⁹⁷. Dans la même logique, certains titres d'exploitation forestière sont quasiment associés aux acteurs politiques tant la prégnance de ces acteurs parmi les attributaires laisse difficilement subsister des doutes sur la fonction clientéliste de ces titres. Dans le cadre de l'Observation Indépendante non mandatée, Global Witness a mis en évidence ces dérives qui se traduisent par des détournements des titres forestiers de leur but initial.

²⁹⁷ A. KARSENTY, « Vers la fin de l'État forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », *Politique africaine*, 1999, vol. 75, n° 3, p. 158.

« Small titles were designed to benefit small-scale loggers who salvage abandoned timber. In reality, political elites have colluded with logging companies to use the permits to get access to the forest, in breach of Cameroonian forest law. The abuse is so widespread that the permits have become known as ‘political titles’ because they are controlled by political elites with links to logging companies. The Ministry of Forests (MINFOF) often allocates small titles without analysing the sustainability or viability of the development projects they are associated with. These titles are then systematically renewed over the years, and are often used to justify logging in different areas or for other purposes. This issue has been highlighted repeatedly by both civil society organisations and the successive Observateurs Indépendants »²⁹⁸.

Au Gabon comme au Congo, on retrouve le même niveau d’implication des acteurs politiques dans le secteur forestier et dans les systèmes informels de redistribution de la rente forestière²⁹⁹.

91. L’économie politique de la filière bois dans le bassin du Congo met en lumière deux problèmes inextricablement liés, celui de la capacité du droit positif à impulser une dynamique transformationnelle et celui de l’appropriation des réformes juridiques. Sur le premier point, la résilience souvent minorée des appareils administratifs rend le droit positif inapte à modifier le comportement des acteurs étatiques lorsque ceux-ci ne trouvent pas d’intérêt dans la nouvelle configuration du système juridique. Il ne suffit donc pas de procéder à des réformes juridiques et institutionnelles pour améliorer la gouvernance forestière. Cette approche formelle très souvent privilégiée par les partenaires techniques et financiers s’est avérée être une impasse au fil des années. La prévalence de l’approche formelle explique pourquoi, les États ont accepté le principe de l’Observation indépendante tout en le neutralisant en pratique. La neutralisation de l’OI traduit l’absence d’appropriation réelle de ce mécanisme par les acteurs étatiques. Ce mécanisme pourtant novateur ne prend pas suffisamment en compte la complexité du secteur forestier et les enjeux qui le structurent. Ainsi, la fragilité de l’Observation indépendante mandatée traduit l’insuccès du phénomène plus global des conditionnalités environnementales dès lors que les acteurs de la mise en œuvre y sont officieusement opposés.

²⁹⁸ GLOBAL WITNESS, *Logging in the shadows Global Witness: How vested interests abuse shadow permits to evade forest sector reforms*, op. cit., p. 10.

²⁹⁹ P. FOURNIER et A. KARSENTY, « États “défaillants” », op. cit., 47-48.

B. La surveillance du commerce de bois du bassin du Congo sur le marché international

- 92.** Le marché européen est traditionnellement le principal débouché pour les pays producteurs de bois du bassin du Congo. Cette position importante, nonobstant l'importance croissante du marché asiatique, est largement instrumentalisée par les ONG pour lutter contre l'exploitation forestière illégale et le commerce qui en découle. De ce point de vue, les ONG surveillent étroitement le commerce des bois tropicaux afin de s'assurer que le bois d'origine illégale ne pénètre pas sur le marché européen. La stratégie des ONG en matière de surveillance du commerce des bois tropicaux est somme toute assez classique. Il s'agit dans un premier moment de procéder à des investigations approfondies sur les pratiques d'exploitation illégale dans les pays producteurs. Une fois les pratiques d'exploitation forestière illégale documentées et les auteurs identifiées, l'étape suivante consiste à porter ces pratiques à la connaissance des pays de destination. Il incombe en effet à ces derniers de vérifier la réalité des allégations des ONG et le cas échéant d'infliger des sanctions aux contrevenants.
- 93.** Dans le cadre du contrôle de la légalité des activités commerciales, les ONG adoptent une double attitude. La première attitude est celle d'information des autorités de contrôle compétentes. En l'espèce primeur est donnée aux autorités européennes, même si les autorités des pays de départ sont également informées. Le règlement bois donne en effet la possibilité aux autorités compétentes des pays membres de l'Union européenne d'engager des contrôles sur la base d'informations crédibles fournies par des tiers. La notion de tiers renvoie essentiellement aux acteurs de la société civile, même si elle ne s'y limite pas. Les contrôles effectués dans ce cadre visent à s'assurer que l'importateur des produits forestiers suspectés d'être d'origine illégale dispose d'un système de diligence raisonnée fonctionnel et efficace. Les contrôles peuvent aller de simples audits documentaires à des investigations de terrain selon le cas. Si des lacunes sont constatées, le règlement prévoit un arsenal de sanctions constituées des amendes, la saisie du bois et des produits dérivés et la suspension de l'exercice d'une activité commerciale.³⁰⁰

La seconde attitude porte sur la disqualification des pays producteurs. Si la stratégie vise à titre initial à dissuader les opérateurs européens de recourir à l'acquisition de bois et

³⁰⁰ Article 19 du Règlement (UE) N° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

produits dérivés d'origine douteuse, l'objectif recherché est la réduction drastique des transactions commerciales avec les pays d'origine. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les demandes de qualification de certains pays du bassin du Congo comme étant à « haut risque »³⁰¹. Le qualificatif de « pays à haut risque » est une atteinte à l'image du pays producteur équivalant à une inscription sur une liste rouge. Le processus de disqualification ne concerne pas que les autorités du pays destinataires. De manière classique, le schéma s'accompagne de campagnes grand public incitant ce dernier à privilégier le bois et les produits dérivés provenant de sources responsables, autrement de concessions forestières certifiées. En fin de compte, le contrôle du respect de la légalité du commerce du bois d'Afrique centrale par les acteurs privés s'apparente à une promotion de la certification forestière au détriment des normes juridiques jugées peu crédibles.

³⁰¹ GREENPEACE, *Le Commerce du bois CCT du Cameroun vers l'Europe : Un test pour l'exigence de diligence raisonnée du RBUE*, Amsterdam, Pays-Bas, Greenpeace, 2015.

Conclusion du Titre 1

94. Les normes de certification forestière occupent aujourd'hui une place considérable dans le paysage normatif relatif à la gestion durable des forêts dans le bassin du Congo. En effet, on distingue actuellement plusieurs catégories de normes de certification forestière dont certaines ont trait à la gestion durable, d'autres à la légalité et d'autres encore à la chaîne de contrôle. Ces catégories de normes qui correspondent à autant de standards différents illustrent la flexibilité et l'adaptabilité de ces normes dont la souplesse du processus de production est un avantage pour apporter des solutions aux problématiques qui se posent dans le secteur forestier. La vitalité de la certification est aussi illustrée par la progression rapide des concessionnaires ayant opté pour ce mode gestion. Cette adhésion massive des principaux exploitants forestiers est dans une certaine mesure l'illustration de la légitimité dont jouissent ces normes dans le bassin du Congo. Dans le sillage du développement des normes de certification forestières. Les acteurs privés ont gagné en importance. L'importance des acteurs privés s'apprécie à travers leur engagement à promouvoir la certification forestière comme horizon ultime de la gestion forestière durable dans le bassin du Congo. Ils s'illustrent aussi dans leur implication active dans la fabrication et la mise en œuvre des normes juridiques dont ils entendent influencer le contenu. La montée en puissance des normes et des acteurs privés est symptomatique de la contestation du monopole public dans le domaine de la gestion des forêts. La tendance hégémonique de ces normes et acteurs semble indiquer une évolution irrémédiable vers la privatisation de la gouvernance forestière. L'État serait alors relégué au rôle de régulateur, tandis que les acteurs privés seraient en charge la gestion des écosystèmes forestiers sur la base de standards développés par leurs propres soins. La tentative de disqualification des normes juridiques ne résiste pas pour autant à l'épreuve des faits.

Titre 2 - La réaffirmation de la suprématie des normes juridiques

95. À la faveur d'une globalisation qui stimule la densification normative au niveau quantitatif³⁰², le déploiement des normes étatiques s'inscrit assurément dans un contexte de « big bang normatif généralisé »³⁰³, situation qui remet profondément en cause la place privilégiée des normes étatiques dans la sphère sociale³⁰⁴. En effet, l'irruption de nouvelles formes de normativité dans la sphère sociale est porteuse d'une concurrence face à laquelle les normes étatiques semblent sinon reculer, du moins, éprouver des difficultés à maintenir leur place centrale. Pour FRANÇOIS OST, l'irruption des normes nouvelles influence le droit dont le champ d'action se réduit inexorablement, mais induit également des mutations structurelles profondes. Évoquant l'émergence de ces normes, FRANÇOIS OST indique :

« d'une part, leur développement réduit mécaniquement la part qu'occupe le droit dans la régulation d'ensemble - dans ces conditions, l'« empire du droit » (...) pourrait bien se réduire à un simple archipel; d'autre part, cette concurrence ne laisse pas indemne le droit lui-même, comme s'il était condamné, pour donner l'illusion de sa survie, à emprunter le style et la logique de ses concurrents - dans ces conditions, l'archipel du droit pourrait bientôt être submergé par la montée de cette vague normative extérieure »³⁰⁵.

La montée en puissance de ces normes nouvelles serait donc potentiellement de nature à remettre en cause la position surplombante du droit pour le ramener au même niveau que les autres ordres normatifs constituant le système social. Pris en étau entre ces multiples ordres normatifs avec lesquels il est en compétition, le droit serait voué à disparaître et à être remplacé par des normativités alternatives. L'objectif recherché par les producteurs de ces normes est en effet la marginalisation des États³⁰⁶ et ultimement le remplacement du droit étatique par ces normativités. Ces prétentions au remplacement du droit étatique à l'œuvre dans le champ environnemental global sont tout autant visibles dans le domaine de la gestion durable des forêts du bassin du Congo où des normes juridiques d'origine privée essaient de remettre en cause la régulation de la gestion des forêts par le droit étatique, soit en comblant les interstices laissés vacants par celui-ci, soit en essayant

³⁰² S. CHASSAGNARD-PINET, « La globalisation, facteur de densification normative », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Mare & Martin, 2013, pp. 155-171.

³⁰³ C. THIBIERGE, « Introduction », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 56.

³⁰⁴ S. CHASSAGNARD-PINET, « La globalisation, facteur de densification normative », *op. cit.*, p. 158.

³⁰⁵ F. OST, « De l'internormativité à la concurrence des normativités : quels sont le rôle et la place du droit ? », *Les Cahiers de Droit*, 2018, vol. 59, n° 1, pp. 10-11.

³⁰⁶ B. FRYDMAN, *La concurrence normative européenne et globale*, *op. cit.*

de le supplanter en cas de défaillance³⁰⁷. Cette rhétorique de la fin inéluctable du droit et sa substitution par d'autres normes, à la faveur de la globalisation³⁰⁸ pose nécessairement la question essentielle de la place du droit dans un environnement où foisonnent une diversité de normes et où les « forces créatrices contemporaines du droit »³⁰⁹ ont connu une mutation profonde.

De toute évidence, préconiser la disparition prochaine, voire lointaine, du droit est une hypothèse fortement discutable et remise en cause par nombre de théoriciens du droit. FRANÇOIS OST considère ainsi que :

« L'hypothèse d'un droit « soluble » qui se dissout, comme un morceau de sucre, dans l'océan de la normativité sociale, et donc en définitive l' "impossibilité" de le reconnaître en tant que tel, parce qu'il "perdrait toute spécificité", [...] paraît excessive et finalement contre-productive »³¹⁰.

Pour KARIM BENYEKHLER, la montée en puissance du pluralisme juridique devrait se prémunir d'une négation du statut particulier que détient le droit du fait de sa « centralité dans la normativité »³¹¹. D'autres auteurs vont dans le même sens en affirmant expressément le caractère inéluctable de la centralité et la permanence du droit. BENOÎT FRYDMAN résume la position de ces derniers en ces termes :

« Habermas préconise la pérennité d'un pôle de normativité au sens juridique du terme en raison de la fonction de médiation que seules les normes juridiques sont à même d'assurer entre les différents sous-systèmes qui constituent la société. [...] Pour Teubner et Fisher-Lescano comme pour Habermas, le droit parvient donc à préserver une fonction intersystémique par sa propriété unique de médium universel, seul capable de traduire vers un système spécialisé les aspirations politiques ainsi que les exigences ou les contraintes des autres sous-systèmes. Le droit demeure ainsi le grand intégrateur et le seul garant possible de la cohésion sociale. Cette thèse rejoint la position de Carbonnier selon qui la norme juridique dispose du pouvoir spécifique d'être "capable de s'approprier n'importe quelle autre règle sociale", alors que l'inverse n'est pas vrai »³¹².

Les caractéristiques particulières de la norme juridique lui confèrent de ce point de vue une position singulière dans la sphère normative. La réalité de la coexistence de normes

³⁰⁷ J. CHEVALLIER, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, 2001, vol. 3, n° 49, p. 835.

³⁰⁸ B. FRYDMAN et A. VAN WAEYENBERGE, *Gouverner par les standards et les indicateurs : de Hume aux rankings*, Penser le droit, n° 23, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 59.

³⁰⁹ L. BOY, « Normes techniques et normes juridiques », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2007, n° 21, p. 1.

³¹⁰ F. OST, « De l'internormativité à la concurrence des normativités : quels sont le rôle et la place du droit ? », *op. cit.*, p. 22.

³¹¹ K. BENYEKHLER *et al.*, *Une possible histoire de la norme : les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2015, p. 836.

³¹² B. FRYDMAN et A. VAN WAEYENBERGE, *Gouverner par les standards et les indicateurs : de Hume aux rankings*, Penser le droit, n° 23, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 59-61.

d'origine diverses dans le champ social n'entraîne pas pour autant une égalisation du droit et des autres normes, bien au contraire, la référence à la pluralité devrait s'accompagner de la sauvegarde du rôle prépondérant du droit étatique. De cette manière, si le droit n'est plus objectivement au sommet de la pyramide normative, il demeure l'épicentre à partir et autour duquel toutes les autres normes juridiques gravitent. Dans le cas du bassin du Congo, la centralité du droit dans le système normatif est une thèse qui reste opératoire, nonobstant la coexistence de celui-ci avec d'autres normes sociales dans la sphère sociale. Cette centralité se manifeste par la restauration de la place centrale des normes étatiques dans la gestion forestière par le biais des accords de partenariat volontaire (Chapitre 1) et de l'autre par la réappropriation de la gouvernance internationale des forêts par les autorités publiques européennes (Chapitre 2).

Plan du titre :

Chapitre 1 – Les Accords de Partenariat Volontaires comme instruments de consolidation des normes juridiques dans les pays producteurs

Chapitre 2 – La réappropriation de la gouvernance internationale des forêts par les autorités publiques européennes

Chapitre 1 - Les Accords de Partenariat Volontaires comme instruments de consolidation des normes juridiques dans les pays producteurs

96. Paradoxalement, la certification s'est davantage développée dans les forêts tempérées alors que son ambition initiale visait à améliorer la situation des forêts tropicales. Ce faisant, elle s'est révélée inapte à juguler la déforestation de ces dernières et à endiguer le problème plus global de l'exploitation illicite des forêts tropicales. L'exploitation illégale des ressources forestières représente environ soixante-dix pour cent des produits forestiers prélevés en Amazonie brésilienne, soixante pour cent au Ghana et en Indonésie et trente-cinq pour cent au Cameroun³¹³. Le commerce international de ces produits illicites génère annuellement des montants compris entre 10 et 15 milliards de dollars américains avec des incidences négatives sur les recettes publiques et les populations qui dépendent de ces forêts pour leur subsistance³¹⁴.
97. La certification forestière est fondée sur la « durabilité », concept dont les contours demeurent incertains. C'est précisément l'intangibilité du concept de durabilité qui est à l'origine de la substitution du paradigme de la durabilité par ce celui de la légalité dans les politiques internationales touchant aux forêts³¹⁵. Parmi les politiques articulées autour de la légalité, le programme d'action sur les forêts du G8 élaboré en 1998 fait office de pionnier. D'autres initiatives nationales et internationales se sont multipliées pour soutenir l'application effective des lois et réglementations dans les pays producteurs et apporter une réponse concertée à l'exploitation illicite des bois tropicaux. Au niveau national et régional, les États ont développé des initiatives tendant à prohiber l'importation de produits forestiers sur leur territoire. C'est le cas l'« Illegal Logging Prohibition Act » en Australie qui a expressément pour objectif de lutter contre l'exploitation forestière illicite. Des initiatives similaires existent aux États-Unis où le Lacey Act a été révisé en 2008 pour intégrer le bois parmi les produits dont l'importation est interdite, si lesdits produits violent la réglementation des États-Unis ou celle du pays d'importation³¹⁶. Ces initiatives restent très localisées et de ce fait ont peu d'incidence sur

³¹³ S. LAWSON, L. MACFAUL et ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *Illegal logging and related trade: indicators of the global response*, London, Chatham House, 2010, p. 84.

³¹⁴ M.P. GONCALVES *et al.*, *Justice for Forests: Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging*, The World Bank, 2012, p.1.

³¹⁵ D. BROWN *et al.*, *Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, *op. cit.*, p. 6.

³¹⁶ UNION OF CONCERNED SCIENTIST, « The Lacey Act's Effectiveness in Reducing Illegal Wood Imports », 2015, p. 1.

l'exploitation illicite des forêts étant entendu que les pays producteurs de bois tropicaux font face à des problèmes de gouvernance et que les marchés asiatiques ont tendance à capter une part croissante du commerce des bois tropicaux.

- 98.** Sur le plan sous-régional, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles posait déjà en 1968 les jalons de la régulation du commerce des ressources naturelles en demandant aux États parties d'établir des accords bilatéraux ou sous-régionaux susceptibles de juguler le commerce illicite de la flore et des produits subséquents. La portée de la convention d'Alger est restée limitée avec des incidences très faibles sur le commerce illicite des produits forestiers. L'Accord international sur les bois tropicaux (AIBT) de 1983 est véritablement la première réponse d'envergure internationale à la problématique de l'exploitation forestière en rapport avec le commerce. Alors que l'AIBT de 1983 se préoccupait davantage de l'expansion du commerce international des bois tropicaux et de la coopération sur l'économie des bois tropicaux entre pays producteurs et pays acheteurs, la version révisée en 2006, se fixe pour objectif de promouvoir le commerce des produits forestiers provenant de sources durables et légales. Aux termes de l'article 1er de l'Accord, les États s'engagent à appliquer le droit forestier dans les États membres, ce qui suppose que le prélèvement et le commerce des bois tropicaux doit être assujéti au respect des normes juridiques en vigueur en vue de leur placement sur le marché international. La faiblesse de l'AIBT réside dans le déficit de mise en œuvre puisque la convention ne dispose pas de mécanismes coercitifs de nature à contraindre les États à respecter leurs engagements. Les déclarations de Bali en 1999 et Yaoundé en 2003 ainsi que les conclusions du sommet mondial pour le développement durable de 2002³¹⁷, vont consolider l'idée d'une gestion durable des forêts structurée autour du renforcement de la gouvernance au sein des États et le renforcement des cadres juridiques et de leur mise en œuvre³¹⁸. L'évolution manifeste d'une gestion forestière fondée sur le paradigme la durabilité vers une gestion construite autour de la légalité est une réponse publique à l'expansion des normes privées dont on a pu observer les tendances hégémoniques et le bilan mitigé. Les accords de partenariat volontaires sont la matérialisation de ce renouveau normatif. Dans l'absolu, légalité et durabilité ne s'opposent pas. En revanche, les mouvements de fond qui promeuvent l'une ou l'autre

³¹⁷ SOMMET MONDIAL SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE et NATIONS UNIES (éds.), *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable : Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002.*, New York, Nations Unies, 2002, p. 41.

³¹⁸ Déclaration de Yaoundé sur l'application des législations forestières et la gouvernance en Afrique.

approche sont souvent concurrents. Les tenants de la durabilité considèrent que la légalité constitue la première étape vers la durabilité, laquelle repose sur des critères plus contraignants que les exigences légales. Il y'a donc à la base de la durabilité, le postulat de la supériorité des normes de certification. Ce postulat est discutable dans la mesure où les législations forestières en vigueur dans le bassin du Congo ont été élaborées sur la base des critères de la gestion durable fixés au sommet Rio en 1990. De ce point de vue, le problème de la légalité réside davantage dans les contraintes de mise en œuvre et moins dans la faiblesse de ses exigences.

99. Les APV reposent sur le postulat selon lequel le développement de l'exploitation illégale des forêts est consécutif à l'inapplication des législations forestières, à laquelle il faut ajouter la faiblesse généralisée de la gouvernance dans les pays producteurs. Les APV reposent aussi sur la certitude, au moins en théorie, que la légalité est une approche pragmatique d'atteinte de la durabilité de l'exploitation forestière³¹⁹. C'est fort de ces postulats que les APV engagent les pays à appliquer les législations forestières, à améliorer leur gouvernance interne et à bannir les produits forestiers illégaux de leurs exportations vers l'Union européenne. En vue d'atteindre ces objectifs, les APV ont densifié le régime de protection des forêts (Section 1) et en ont renforcé les modalités de mise en œuvre (Section 2).

Section 1. Un régime de protection forestière densifié

100. Les APV peuvent être inscrits dans une dynamique d'évolution de la normativité juridique. Au-delà de l'application des législations forestières qui en constituent l'ossature, les APV ambitionnent également de faire monter ou plutôt remonter en puissance les normes juridiques face aux normativités émergentes concurrentes qui nourrissent la même ambition³²⁰. En droit, ce phénomène de montée en puissance des normes juridiques est qualifié de densification normative. La perception du phénomène de densification normative est polymorphe. Le concept renvoie tour à tour à « un processus d'accroissement de la portée d'une norme »³²¹, à la transformation des formes

³¹⁹ D. BROWN *et al.*, *Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, *op. cit.*

³²⁰ C. THIBIERGE, « Conclusion : Le processus de densification normative », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, 2013, p. 1146.

³²¹ R. BOFFA, « La densification normative des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, 2013, p. 446.

normatives³²² ou encore à un « processus pluridimensionnel d'ascension sur l'échelle de la normativité »³²³. La dimension qui illustre le mieux le phénomène de densification du régime de protection des forêts dans le bassin du Congo est celle de l'enrichissement du contenu normatif³²⁴. Sous le prisme de l'enrichissement, le phénomène de densification est décrit comme suit :

« La densification normative est une expression qui tend à nommer et décrire un processus qui enrichit la norme tout autant qu'il participe à sa transformation. La densification semble promise à rendre compte de processus qui visent à donner de l'épaisseur à certaines normes, mais également concepts, notions, principes et protections juridiques »³²⁵.

Dans cette perspective, l'enrichissement s'entend comme un processus permettant d' étoffer³²⁶ la substance d'une norme avec pour objectif d'en augmenter la force (§1). Outre la substance, l'enrichissement, la densification porte également sur l'élargissement du champ d'application des législations forestières (§2).

§ 1. La densification substantielle des législations forestières

101. Les APV entendent s'appuyer sur les législations forestières pour endiguer l'exploitation illégale. De nombreuses études ont montré que cette exploitation forestière illégale prospérait en raison de la faiblesse du régime de protection, du manque d'encadrement juridique de certaines composantes de la gestion forestière et de l'incohérence entre les normes forestières et les législations sectorielles. Faire monter les normes forestières en puissance a donc nécessité, d'une part, une densification en substance marquée par un effort de clarification du concept de légalité en droit forestier (A), et d'autre part l'épaississement d'un aspect de la gouvernance environnementale jusque-là ignoré, notamment le droit à l'information forestière (B).

³²² M. BOUTONNET, « La densification normative du droit de l'environnement : Du phénomène normatif au mode de régulation juridique », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, 2013, p. 847.

³²³ A.-S. EPSTEIN, « La densification du droit d'accès à l'information environnementale », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, 2013, p. 861.

³²⁴ C. THIBIERGE, « Conclusion : Le processus de densification normative », *op. cit.*, p. 1125.

³²⁵ E. GAILLARD, « Densification normative et générations futures », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, 2013, pp. 213-214.

³²⁶ S. MENÉTREY et J.-B. RACINE, « La densification normative de la lex mercatoria », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, 2013, p. 416.

A. L'affirmation d'une conception extensive de la légalité

- 102.** La légalité renvoie de manière prosaïque au caractère d'un acte qui est conforme à la loi et dans un sens plus large au droit positif. Elle est aussi comprise comme un ordre juridique, c'est-à-dire l'ensemble des normes en vigueur dans un État ou une communauté déterminée. En transposant cette définition dans le secteur forestier, on pourrait dire que la légalité forestière désigne le système de norme qui encadre la gestion des forêts. Une telle définition, pour pertinente qu'elle soit, serait générique et incomplète au regard de la complexité du secteur forestier. La « forêt » est en effet un objet de protection composite. Elle se situe au croisement d'autres législations sectorielles notamment environnementales, foncières et minières, toutes choses qui fragilisent son régime de protection eu égard à la faible articulation entre ces différents régimes juridiques. L'hypothèse défendue ici est que la focalisation sur le bois comme objet de l'APV a pour effet de consolider le droit forestier dans son ensemble parce que, au détour de la notion de bois légal, c'est le périmètre et le contenu du régime de protection des forêts qui se sont vus clarifiés, précisés et détaillés.
- 103.** Le bois est en effet un objet de protection tangible et intelligible pour la plupart des acteurs. Son régime de protection dépend de la perception des acteurs et des intérêts en présence. À titre d'illustration, la conception de la légalité pour le secteur privé se focalise généralement sur les conditions strictes de l'exploitation forestière au niveau technique. Les administrations publiques se rapprochent de cette conception à laquelle il faut ajouter une orientation marquée vers les prélèvements fiscaux. Les organisations de la société civile auront tendance quant à elles à s'intéresser aux dégâts environnementaux et sociaux consécutifs à l'exploitation forestière. La problématique de la légalité forestière dans le cadre de la négociation des APV visait à faire converger ces différentes positions pour dégager une position commune. La définition de la légalité adoptée de manière consensuelle par les parties est la suivante :

« Est réputé bois légal, tout bois provenant ou issu d'un ou de plusieurs processus de production ou d'acquisition, totalement conformes à l'ensemble des critères issus des textes de lois et règlements en vigueur au Cameroun et applicables au secteur forestier, et vérifié/contrôlé comme tel »³²⁷.

L'annexe 2 de l'accord de partenariat du Congo définit la légalité forestière dans des termes quasi identiques :

« Est réputé bois légal, tout bois provenant des processus d'acquisition, de production et de commercialisation conformes à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires en vigueur au Congo et applicables dans le domaine de la gestion et de la valorisation des forêts »³²⁸.

Les définitions ci-dessus consacrées par les APV se caractérisent par une conception extensive de la légalité forestière. Elles intègrent non seulement les textes juridiques applicables à l'exploitation forestière stricto sensu, mais aussi les législations sectorielles notamment celles relatives à la santé, à la protection sociale, à l'environnement et au commerce. À côté des dispositions juridiques nationales, la légalité forestière intègre aussi la légalité internationale notamment les conventions dûment ratifiées par les États. L'opération de clarification de la légalité forestière par le biais de son extension aux législations sectorielles et internationales participe du phénomène de densification du régime de protection des forêts.

L'aspect de la densification retenue ici est la codification. Dans son acception basique, la codification désigne « le rassemblement de textes juridiques ordonnant les règles relatives à une matière déterminée au sein d'un ouvrage »³²⁹. Outre, la simple activité de compilation des textes juridiques, la codification est également « un processus de mise en ordre rationnel du droit, dans un triple souci de clarification, de sécurité et d'accessibilité »³³⁰. Sous l'angle de la codification, la densification se traduit par le phénomène que ROBINEAU qualifie de « resserrement normatif »³³¹ c'est-à-dire « le

³²⁷ Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et des produit dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), *op. cit.*, art. 1 (k).

³²⁸ Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Congo sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), *op. cit.*, art. 1(i).

³²⁹ D. BUREAU, « Codification », in *Vocabulaire juridique*, Quadrige, Paris, Presses universitaires de France, 2009, p. 225.

³³⁰ M. ROBINEAU, « Codification et densification (s) normative (s) », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 272.

³³¹ M. ROBINEAU, « Codification et densification (s) normative (s) », in *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 273.

processus par lequel une activité humaine ou un objet de régulation est appréhendé de plus en plus étroitement par des normes (juridiques) »³³². Toujours selon cet auteur, le resserrement se manifeste par l'accroissement et une forme d'amélioration qualitative des normes qui encadrent une activité, phénomène qualifié de « maillage normatif »³³³. La nécessité de cerner avec précision un objet ou une activité conduit aussi à une interconnexion entre les normes appartenant à des domaines de droit différents. Il est en effet rare qu'un objet de régulation soit exclusif à un domaine du droit. Bien au contraire, les objets de régulation s'avèrent de plus en plus transversaux, transcendant aussi bien les disciplines juridiques que les systèmes ou les ordres juridiques. ÉLISABETH CATTÀ et ALEXANDRE DELLIAUX affirment à ce sujet que :

« Tout domaine de droit est constitué d'un ensemble complexe de normes interconnectées, forcément nécessaires à la compréhension, l'interprétation ou à l'application des situations juridiques par l'utilisateur »³³⁴.

Lorsqu'on applique la notion de codification aux APV, on peut clairement que cet instrument juridique fait œuvre de codification dans le secteur forestier. Il est bien entendu que les APV n'ont pas débouché sur un document formellement désigné « code », mais leur contenu et leur configuration s'apparente à la codification par voie administrative. Avant l'avènement des APV, les normes juridiques régissant les forêts disséminées dans plusieurs textes épars sans soucis de l'articulation au sein du régime forestier stricto sensu, encore moins avec les dispositions sectorielles ayant une incidence sur le secteur forestier. Les travaux d'élaboration de l'APV se sont donc donné pour mission d'instaurer de la clarté et de la cohérence dans le régime juridique de protection des forêts. Au Cameroun, l'ambition de modernisation du cadre juridique consécutif à l'adoption d'un nouveau code forestier en 1994 a donné lieu à une inflation de textes réglementaires. Le fait d'avoir remodelé la loi induisait logiquement un besoin croissant de textes de nature inférieure afin de couvrir la diversité des objets consacrés par la nouvelle loi. Entre 1995 et 2001, la production normative a fonctionné à un rythme soutenu, sous forme de décrets, arrêtés, décisions, et circulaires. Ce foisonnement normatif a créé des problèmes dans la hiérarchie des normes juridiques à la fois parce le statut de certaines normes dans l'ordonnement juridique était incertain et parce que

³³² *Ibid.*, p. 279.

³³³ *Ibid.* p. 273.

³³⁴ E. CATTÀ et A. DELLIAUX, « Renvois et références inverses, outils de légistique », in *Vingt et unième rapport annuel 2010*, Paris, 2011, p. 70.

l'édition d'actes juridiques sous la pression d'une communauté des bailleurs aux objectifs souvent divergents a généré davantage de complexité, des incompatibilités et des discordances dans le contenu desdits actes ³³⁵. L'un des enjeux prioritaires de l'APV était par conséquent de donner davantage de cohérence et de clarté à un système juridique fragmenté. Le processus de clarification du cadre juridique a dès le départ privilégié l'ouverture aux initiatives sur les questions de légalité développées par la société civile, le secteur privé et les partenaires techniques. La variété des groupes partis au processus devait donner à terme une vision consensuelle de la légalité reflétant les intérêts de chaque corporation.

Le premier aspect de cette recherche de clarté et de cohérence fut la détermination du contenu de la notion de « bois légal ». Cette notion d'apparence sans équivoque s'est révélée complexe au regard de ses implications pratiques qui allaient bien au-delà du secteur forestier. Alors que l'administration en charge des forêts préconisait une définition restrictive de la légalité c'est-à-dire une approche exclusivement centrée sur le secteur forestier, les objections formulées par les autres acteurs et notamment la société civile ont conduit à une définition extensive intégrant les réglementations sectorielles et les conventions internationales régulièrement ratifiées. La définition de la légalité dans le cadre de l'APV a permis de prendre en considération les préoccupations sociales, humaines et commerciales contenues dans les instruments juridiques nationaux et internationaux auxquels très peu d'attention avait été accordée jusque-là. C'est le cas de la Convention sur la diversité biologique et de celle sur le commerce international des espèces de flore et de faune menacées d'extinction, deux piliers du régime international de la conservation des ressources naturelles et la légalité de leur commercialisation. De ce point de vue, l'APV a permis, en théorie tout au moins, de mettre la réglementation du pays en cohérence avec les engagements internationaux pertinents.

Le deuxième enjeu quant à la clarification du cadre juridique de l'exploitation forestière porte sur l'élaboration des grilles de légalité destinées à faciliter l'identification des critères à remplir par les opérateurs pour certifier la légalité des activités d'exploitation forestière et des produits qui en sont issus. Les grilles de légalité sont des outils qui servent de base à la vérification de la légalité de l'ensemble de la production. En ce sens, le

³³⁵ M. KAMTO, *Examen critique des textes sur l'aménagement forestier et propositions*, Yaounde, Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2001, p. 59.

recours à des indicateurs objectivement vérifiables doit améliorer la qualité du contrôle forestier en limitant les marges d'appréciation des acteurs en charge de la vérification. Si les grilles de légalité ont théoriquement permis de donner plus de visibilité et de lisibilité au contrôle forestier, leur test a révélé des imperfections et des lourdeurs qui ont exigé leur refonte totale.

Le développement d'un système de vérification de la légalité est le troisième enjeu de cette clarification du dispositif juridique au Cameroun (SVL). Le SVL s'appuie sur six piliers complémentaires notamment (i) la vérification de la légalité de l'entité forestière, (ii) le suivi national de l'activité forestière, (iii) le contrôle national de l'activité forestière, (iv) la vérification de la conformité de la chaîne d'approvisionnement, (v) l'émission des autorisations FLEGT et (vi) l'audit indépendant du système. Au rang des innovations liées au SVL figure en première place l'instauration d'un système de contrôle a priori de la légalité des produits forestiers avant que ceux-ci n'arrivent sur le marché international. Ce contrôle préalable est sanctionné par la délivrance d'un certificat de légalité qui atteste de la conformité des activités d'exploitation forestières aux lois en vigueur et conditionne la délivrance d'une licence d'exportation FLEGT.

Le travail de maillage normatif s'est accompagné de la réforme des cadres juridiques. Pendant les négociations, les discussions sur les cadres juridiques ont rapidement mis en lumière les lacunes des dispositifs juridiques en vigueur. Divers actes réglementaires prévus dans les codes forestiers pour parachever l'édifice juridique n'avaient jamais été édictés. En plus de cela, plusieurs compartiments des codes forestiers ont révélé des lacunes, de même que les textes d'application et les autres réglementations subséquentes.

Les réformes qui ont été conduites jusqu'ici visent à répondre aux objectifs à court terme parce qu'elles concernent directement la mise en œuvre des APV. C'est le cas des textes fixant les conditions de délivrance des autorisations FLEGT et les certificats de légalité, de ceux reconnaissant les certificats privés et ceux rendant exécutoires divers manuels de procédures dans les secteurs des forêts de l'environnement et le travail. Il s'est agi également de doter les administrations sectorielles des instruments qui leur permettent de répondre aux exigences liées à l'APV. Des documents inexistants avant les APV ont été élaborés dans la foulée afin d'attester de la conformité des opérateurs aux normes du travail et de l'environnement. Les réformes juridiques qui figurent dans les APV

nécessitent du temps pour être mises en place puisqu'elles appellent à une transformation substantielle de la loi forestière.

B. L'épaississement du droit d'accès à l'information forestière

104. Le droit à l'information que certains qualifient de gouvernance par divulgation des informations à caractère environnemental est l'une des évolutions marquantes de la gouvernance de l'environnement de ces trois dernières décennies³³⁶. Le droit à l'information prend racine dans le concept de droit à l'environnement évoqué dans la Déclaration de Stockholm. Le principe 1 de cette Déclaration affirme que :

« L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

Ce principe sera repris dans de nombreux instruments internationaux. C'est le cas de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 dont l'article 24 affirme en substance que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

Le droit à l'information apparaît comme une déclinaison du droit à l'environnement sur le plan procédural. Il se positionne clairement comme un moyen de protection de l'environnement via la divulgation au public des informations sur les activités potentiellement dommageables pour l'environnement avec la possibilité d'accéder au système judiciaire en cas d'atteintes avérées³³⁷.

105. Le droit à l'information environnementale a connu des développements juridiques conséquents sur le plan international depuis sa formulation précise dans la Déclaration de Rio en 1992. Son principe 10 proclame que :

³³⁶ J. BARIL, « Droit d'accès à l'information environnementale : pierre d'assise du développement durable », *VertigO*, 2009, p. 1 ; A. GUPTA, « Transparency Under Scrutiny: Information Disclosure in Global Environmental Governance », *Global Environmental Politics*, 2008, vol. 8, n° 2, p. 2.

³³⁷ J.-P. BEURIER et A.C. KISS, *Droit international de l'environnement*, *op. cit.*, p. 125

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

La première évolution majeure se situe au niveau européen à travers l'adoption en 1998 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement³³⁸. Cette convention dite « d'Aarhus » clarifie le concept d'information environnementale, détaille avec précision les moyens nécessaires pour la rendre disponible ainsi que les voies de recours au niveau au niveau administratif et judiciaire. La Convention d'Aarhus commence par rappeler que la qualité et l'efficacité des décisions en matière d'environnement sont étroitement liées à un meilleur accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel. Elle clarifie ensuite le sens qu'elle donne au terme « information(s) sur l'environnement ». Selon les dispositions de l'article 2, cette expression doit être comprise comme toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur l'état des éléments de l'environnement, les facteurs et l'état de santé de l'homme. S'agissant de l'accès à l'information environnementale, la Convention adopte une approche duale. La première modalité d'accès, qui est de nature passive, oblige les autorités publiques à répondre aux demandes d'information formulées par le public (art. 4). La seconde modalité évoquée par l'article 5 est de nature active. Cette dernière suppose qu'en cas de menace, les autorités publiques ont l'obligation de diffuser dans l'immédiat et sans retard les informations en leur possession qui pourraient permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages.

Au niveau africain, l'article XVI de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003 consacre le droit procédural à la protection à l'environnement en ces termes :

³³⁸ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

« Les Parties contractantes adoptent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée a) la diffusion d'informations sur l'environnement; b) l'accès du public aux informations sur l'environnement; c) la participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur l'environnement ».

Bien que présenté de manière plus succincte, on retrouve ici les trois caractéristiques discriminantes du droit à l'information. Dans le bassin, cette convention a été signée par trois pays, notamment le Gabon, la RDC et la République du Congo. Seule cette dernière a ratifié la convention en 2016 laquelle reste globalement ineffective dans la sous-région. En outre, la Convention n'est que récemment entrée en vigueur.

106. Au niveau des États enfin, le droit à l'information environnementale n'est pas consacré dans la constitution camerounaise du 18 janvier 1996, bien que celle-ci consacre le droit à un environnement sain dans son préambule. Les constitutions congolaises et gabonaises, elles non plus, ne font pas état d'un droit à l'information dans le domaine environnemental. La question est généralement traitée dans les législations à portée générale sur la protection de l'environnement, mais leur déclinaison dans les législations sectorielles demeure problématique. Au Gabon, l'article 21 de la loi sur protection de l'environnement³³⁹, prévoit des programmes d'information et de sensibilisation aux questions environnementales à destination du public. Au Cameroun, la loi relative à la gestion de l'environnement³⁴⁰ affirme dans son article 9 (e) que chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement. L'accès à l'information se déroule généralement lors des réunions consultatives organisées dans le cadre des études d'impact environnemental. Les codes forestiers n'ont pas réceptionné l'exigence de partage de l'information, bien que leur esprit s'inscrive dans le sillage des engagements pris à Rio en 1992. L'évocation du droit à l'information dans les législations environnementales sus-évoquées ne s'est pas accompagnée de dispositions clarifiant son contenu, ni ses modalités de mise en œuvre. Tout au plus la législation gabonaise évoque-t-elle la mise en place de programmes d'information et de sensibilisation.

Les APV ont été une opportunité pour insérer dans le régime de protection des forêts, des aspects fondamentaux de la gouvernance forestière que sont la transparence et l'accès à l'information environnementale. Les informations jusque-là disponibles pour le secteur

³³⁹ Loi n° 007-2014 relative à la protection de l'environnement en République gabonaise.

³⁴⁰ Loi n° 96-12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, *op. cit.*

forestier portaient essentiellement sur la publicité des processus d'attribution des titres d'exploitation forestière et la divulgation des infractions commises par les entreprises d'exploitation forestière. Sous l'expression « information rendue publique », les APV vont étendre le champ d'intervention de l'accès à l'information à plusieurs aspects de la gestion forestière. Dans son article 21 consacré aux « Rapports et divulgation au public », l'APV du Congo a formulé le droit à l'information forestière en ces termes :

« La divulgation au public d'informations est un des éléments clés du présent accord pour promouvoir la gouvernance. L'information facilite la mise en œuvre et le suivi du système en le rendant plus transparent. L'information permet également une meilleure prestation de comptes et une plus grande redevabilité de la part des différents acteurs impliqués ».

La formulation de l'article 21 qui aborde la même question au Cameroun sous la rubrique « Information rendue publique » reprend avec quelques nuances les mêmes éléments de langage :

« L'information rendue publique est considérée comme un des éléments de base destinés à renforcer la gouvernance dans le cadre de l'application du présent accord. En vue d'atteindre cet objectif visant à garantir la transparence du fonctionnement du régime d'autorisation FLEGT au Cameroun et dans l'Union, les parties conviennent de recourir aux mécanismes de communication les plus appropriés, à savoir : les médias écrits et audiovisuels, l'internet, des ateliers et publications diverses ».

Les dispositions juridiques ci-dessus suggèrent que les APV s'inscrivent dans la dynamique de ce qu'il est convenu d'appeler la « *governance-by-disclosure* » c'est-à-dire la gouvernance par la divulgation qui exige une transparence renforcée de l'action des dépositaires de l'autorité publique³⁴¹. Il s'agit pour cet instrument de rompre avec les pratiques d'un secteur longtemps considéré comme fonctionnant dans l'opacité. Le recours à la divulgation des informations devrait en principe améliorer la transparence dans le secteur, et contribuer à la « bonne gouvernance ». La divulgation des informations revêt un enjeu d'image et de réputation pour le bois du bassin du Congo³⁴². La première de ces opérations de communication des informations est de convaincre le consommateur européen sur la transparence des pratiques de gestion forestière et de la crédibilité des mécanismes de contrôle mis en place. La seconde est de mettre en place un environnement favorable à l'attractivité de nouveaux investissements pour les exportateurs avec notamment des facilités d'accès aux crédits bancaires. L'approche retenue est assez subtile. À première lecture, la divulgation des informations semble se limiter au régime

³⁴¹ A. GUPTA, « Transparency Under Scrutiny », *op. cit.*, p. 2.

³⁴² Voy. l'annexe VII (1) de l'APV du Cameroun.

d'autorisation FLEGT qui constitue le cœur des accords. Mais à la lecture des annexes qui précisent le contenu des articles, c'est en réalité l'ensemble du secteur et des acteurs qui sont soumis à cette exigence à des degrés divers. Plutôt que de demander au gouvernement d'assurer la transparence du secteur forestier, exigence qui aurait suscité des réticences, le recours à la transparence a permis de contourner cet obstacle en renvoyant les détails aux annexes. Le renvoi aux annexes n'amointrit pas pour autant la force normative des dispositions qui s'y trouvent puisque ces dernières font partie intégrante de l'accord ainsi que le soulignent les articles 27 de l'APV du Congo et 26 de celui du Cameroun. Les APV renforcent trois aspects de l'accès à du droit d'accès à l'information à savoir la consistance, l'accessibilité et l'étendue des informations à publier.

- 107.** L'expression « information forestière » n'est pas formellement mentionnée dans les APV. Les accords font simplement référence à la « divulgation au public » et à « l'information rendue publique » expressions dont le sens n'est pas clarifié par des définitions. On retrouve cependant dans les traits caractéristiques de ces expressions, des éléments présents dans la définition de la notion d'information sur l'environnement de la Convention d'Aarhus. Il s'agit précisément des aspects relatifs à la disponibilité de l'information et des supports à travers lesquels le public peut y avoir accès. Si le champ d'action de la Convention se limite à l'Europe, il est évident qu'elle a influencé les APV et leur conception de la notion d'information. Par analogie avec la Convention d'Aarhus, on peut dire que, dans le cadre des APV, l'information forestière désigne les informations disponibles sur (i) l'état du droit régissant la gestion des forêts, (ii) les activités de la chaîne de valeur du bois, (iii) la vérification de la légalité et (iv) les transactions financières en matière forestière. Dans le détail, les deux APV énumèrent dans une longue liste à la Prévert les domaines de la gouvernance forestière dont les informations doivent être publiées. Il s'agit des domaines ci-après : informations juridiques, attribution des titres, production forestière, aménagement, transformation, contrôle de la légalité, commerce, transactions financières, montage institutionnel, système de vérification de la légalité et audits³⁴³. Toute énumération étant limitative, le champ d'application de l'information forestière est restreint aux aspects techniques de la gouvernance forestière. Par conséquent, des instruments règlementaires de lutte contre la corruption, de même que les rapports des autorités administratives indépendantes qui s'occupent de cette

³⁴³ Voy. les annexes VII et X des APV du Cameroun et du Congo respectivement.

question ne figurent pas parmi les informations à publier. Une telle absence est une curiosité si on considère que les mesures de lutte contre la corruption font partie des aspects pratiques des APV.

- 108.** La divulgation des informations incombe nommément à trois acteurs publics : le pays concerné (Cameroun ou Congo), l'Union européenne et le comité conjoint de mise en œuvre qui est un organe chargé du suivi de la mise en œuvre de l'APV. L'article 21 (1) de l'APV du Congo précise que les informations doivent être fiables, pertinentes et communiquées en temps réel. La diffusion de ces informations s'appuie sur une diversité de mécanismes. C'est le cas des canaux électroniques tels des sites internet, des moyens écrits, en l'occurrence la presse et les rapports des administrations. Les acteurs n'ayant pas accès aux ressources et services ci-dessus, particulièrement les communautés locales et autochtones, sont informés via des réunions publiques d'information et de sensibilisation. Le choix des canaux de diffusion est laissé à l'appréciation de chaque partie en tenant compte du contexte. Sur le plan pratique, la divulgation des informations forestières appelle quelques observations sur les moyens de diffusion, la pertinence et la fiabilité et les garanties du droit d'accès à l'information.
- 109.** Sur les formes, l'approche de divulgation privilégiée au Cameroun et au Congo est une diffusion des documents par internet. Chacun des pays a développé un site internet dédié à l'APV avec des sections consacrées à la publication des informations définies par les accords. Ce mode de diffusion est problématique pour les communautés rurales qui n'ont pas toujours accès aux moyens de communication électroniques. En cela, il est dans une certaine mesure discriminatoire. Il a cependant permis de divulguer un volume de documents quantitativement important notamment les informations juridiques, l'attribution des titres, la production forestière, l'aménagement, la transformation et le système de vérification de la légalité. D'autres informations sont moins présentes à l'instar de celles relatives au contentieux, aux transactions financières et au commerce. Nonobstant le fonctionnement erratique des sites internet et la publication systématiquement différée de la documentation, l'exigence de diffusion des informations a passablement été réalisée dans sa dimension formelle.
- 110.** En ce qui concerne la fiabilité et la pertinence des informations, il faut relever que, à l'exception des informations juridiques, celles qui portent sur la production et la transformation nécessitent des systèmes de collecte robustes. De tels systèmes font

actuellement défaut. Les informations publiées résultent très souvent des déclarations faites par les concessionnaires, sans contrevérification des administrations en charge des forêts, ce qui rend leur crédibilité problématique. À titre d'illustration, les statistiques sur la production nationale de bois sont générées sur la base des déclarations communiquées par les exploitants industriels. Dans la même logique, le volume de bois commercialisé est déterminé sur la base d'informations collectées aux points de sortie du territoire notamment les ports. Cela signifie que les informations sur la production nationale ne reflètent que la production industrielle officiellement enregistrée tandis que les informations sur le commerce se limitent à l'enregistrement des flux commerciaux maritimes dirigés vers l'Europe et l'Asie à titre principal. Il est aujourd'hui établi qu'une portion importante de la production, la transformation et du commerce du bois n'est pas enregistrée dans les données officielles. Au Cameroun, la production nationale officielle était en moyenne estimée à 2,2 millions de mètres cubes en 2009. Au même moment, la production de sciages informelle non répertoriée dans les statistiques officielles était d'environ 2,1 millions de mètres cubes. En agrégeant la production officielle et la production informelle, la production nationale de bois se situait réellement autour de 4,3 millions de mètres cubes en équivalent bois rond ; autrement dit, le double de la production officiellement enregistrée³⁴⁴. On observe une tendance similaire au Congo où la production officielle et informelle étaient respectivement de 93 000 et 99 000 mètres cubes en 2009, soit une fois de plus le double de la production nationale déclarée³⁴⁵. Par conséquent, les données sur la production nationale de bois dans ces deux pays ne sont pas fiables. Au mieux, ces informations sont incomplètes, voire erronées, mais, dans tous les cas, elles ne sont pas conformes à la réalité, puisqu'elles ne prennent pas en compte la consommation nationale de bois et les exportations par voie terrestre. Pour ce qui est de la pertinence, il faut voir dans quelle mesure ces informations sont en adéquation avec les besoins des acteurs de la filière. S'agissant par exemple de l'état de l'aménagement forestier, les informations publiées se présentent sous forme de compilation du nombre de concessions et de surfaces aménagées. L'information utile pour les acteurs de la gouvernance forestière devrait porter sur la qualité des plans d'aménagement et le niveau de mise en œuvre de ces instruments sur le terrain. Cela suppose une présentation

³⁴⁴ P.O. CERUTTI et G. LESCUYER, *Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun état des lieux, opportunités et défis*, Bogor, CIFOR, 2011, p. 31.

³⁴⁵ G. LESCUYER, R.I. YEMBE-YEMBE et P.O. CERUTTI, *Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo ; état des lieux, opportunités et défis*, Bogor, CIFOR, 2011, p. 24.

analytique des informations forestières, de manière à les rendre intelligibles pour le plus grand nombre.

- 111.** En ce qui concerne le droit d'accès à l'information forestière, l'effectivité de ce droit est tempérée par la prévalence d'une communication de nature active, l'insertion d'une clause de confidentialité et l'absence de voies de recours. Sur le premier point, la diffusion des informations repose sur une approche de communication résolument active. Cette perspective est confortée par le champ d'action relativement large des informations à rendre public. L'approche de divulgation passive est également prise en compte, mais la formulation des accords y accorde une importance résiduelle. Pour les rédacteurs des accords, il ne faisait en effet pas de doute que les aspects les plus importants de l'information forestière étaient énumérés dans le texte de l'accord. Par conséquent, toute demande d'information spécifique peut être satisfaite, à la condition explicite que le dépositaire de l'information le juge utile³⁴⁶. La réponse aux requêtes spécifiques est donc laissée à la libre appréciation de l'autorité publique. Il s'agit d'un élément de fragilité du droit d'accès à l'information, étant entendu que la formulation d'une requête est fondée sur un besoin particulier. Cet élément de fragilité est renforcé par le fait que les accords ne précisent ni les voies de saisine, ni les délais dans lesquels l'autorité en possession d'une information est obligée de la communiquer. Sur le deuxième point, il est à noter que le principe général est celui de l'accessibilité de toutes les informations. Ce principe est tempéré par l'insertion de la notion d'« informations confidentielles » dans les APV. L'article 22 (1) de l'APV du Congo proclame ce qui suit :

« Chaque partie s'engage à ne pas divulguer, dans les limites prescrites par ses lois, des informations confidentielles échangées dans le cadre du présent accord. Les parties s'abstiennent de divulguer au public, et ne permettent pas à leurs autorités de divulguer, les informations échangées dans le cadre du présent accord qui constituent des secrets de commerce ou des informations commerciales confidentielles ».

Les notions de « secrets de commerce » ou « informations commerciales confidentielles » ne font pas l'objet de définition. Elles sont par conséquent sujettes à diverses interprétations. Surtout, les autorités publiques pourraient se réfugier derrière ces notions floues pour restreindre l'accès à la documentation forestière. Sur le dernier point, les APV n'ont pas prévu de voies de recours au niveau administratif ou judiciaire. En cas de silence de l'administration, les requérants n'ont donc aucun moyen pour faire valoir leur droit

³⁴⁶ Voy. Annexe VII (4) de l'APV du Cameroun.

d'accès à l'information. C'est sans doute le plus grand obstacle à l'effectivité du droit à l'information forestière.

§ 2. L'élargissement du domaine d'application des législations forestières

112. L'environnement et le marché sont souvent perçus comme appartenant à « des mondes étrangers » gouvernés par des logiques antagonistes³⁴⁷. Alors que le marché est dominé par la rentabilité financière, l'environnement est plutôt structuré par des valeurs non monétaires. La montée en puissance de la notion d'économie verte conduit à un rapprochement entre marché et environnement. On observe de plus en plus ce type de rapprochement dans les accords commerciaux comme le Mercosur, dans lesquels la protection de l'environnement est progressivement reconnue comme un objectif autonome³⁴⁸. Concernant le secteur forestier, des législations commerciales sont de plus en plus édictées pour limiter le commerce des produits forestiers illicites et incidemment protéger les forêts. Au niveau national, les États comme l'Australie, les États-Unis ont développé des initiatives tendant à prohiber l'importation de produits forestiers sur leur territoire³⁴⁹. En France, la législation criminalise les importations et la commercialisation des produits forestiers d'origine douteuse en application des exigences du RBUE³⁵⁰. Ceci suppose que le prélèvement et le commerce des bois tropicaux doit être assujéti au respect des normes juridiques en vigueur dans les États en vue de leur placement sur le marché international. Les initiatives ci-dessus ont une envergure limitée au niveau nationale. L'APV est le premier instrument à portée internationale spécifiquement dédié à la régulation du commerce international du bois. Son objectif est de mettre en place un cadre juridique permettant de garantir la légalité des bois et produits dérivés exportés vers l'Union européenne. Fondé sur l'application des législations forestières, cet instrument a étendu le champ d'action de ces législations au commerce (A). Le recours au commerce comme outil de protection doit cependant être relativisé (B).

³⁴⁷ J. SOHNLE, M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE et A. MICHELOT, *Marché et environnement : le marché : menace ou remède pour la protection internationale de l'environnement*, Droit(s) et développement durable, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 19-22.

³⁴⁸ L. PAIXÃO SILVA OLIVEIRA, *Mercosur et protection de l'environnement*, Aix en Provence, Université d'Aix-Marseille, 2012, p. 112.

³⁴⁹ M.R. MARTIN et H.G. BAHARUDDIN, *The impact of timber procurement policies: an analysis of the economic effects of governmental procurement policies in tropical timber markets*, ITTO Technical Series, Yokohama, Japan, ITTO, 2015, p. 19.

³⁵⁰ Art. 76 (IV, V), Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (1).

A. L'extension de la légalité au commerce des produits forestiers

113. L'extension de la légalité au commerce des produits forestiers consiste à contrôler la légalité des transactions commerciales portant sur le bois et les produits dérivés³⁵¹. C'est une approche de protection des ressources naturelles dans le cadre de la CITES et dont les APV se sont largement inspirés. La prise en compte de la légalité dans le commerce du bois s'est opérée par la mise en place d'un système d'approbation des exportations de bois désigné « régime d'autorisation FLEGT ». Les dispositions de l'article 4 (1) de l'APV du Cameroun présentent le régime d'autorisation FLEGT comme :

« un ensemble d'exigences et de procédures qui a pour but de vérifier et d'attester, au moyen d'autorisations FLEGT, que les bois et les produits dérivés expédiés vers l'Union sont produits ou acquis légalement. L'Union n'accepte de telles expéditions du Cameroun pour importation dans l'Union que si elles sont couvertes par lesdites autorisations FLEGT ».

Dans sa conception, le régime d'autorisation s'apparente à une forme de certification publique de l'exploitation légale des forêts. C'est une obligation qui pèse sur le pays, lequel doit s'assurer que le bois destiné à être exporté vers l'Union européenne ne présente aucun risque d'illégalité. Le régime d'autorisation FLEGT fixe la liste de produits autorisés à l'exportation et celle des produits et essences dont l'exportation est interdite³⁵². Les essences interdites d'exportation sont celles qui sont menacées d'extinction ou en danger selon la classification de la CITES. L'autorisation FLEGT est l'instrument qui atteste de cette conformité des expéditions de bois avec les législations nationales et les conventions internationales applicables au secteur forestier. Le régime d'autorisation instaure un double niveau de contrôle de la légalité des expéditions de bois. Il s'agit d'un contrôle a priori et d'un contrôle a posteriori. Ces différents niveaux de vérification visent à exclure toute possibilité de commercialisation du bois d'origine illégale.

Le contrôle a priori est matérialisé par l'émission de l'autorisation FLEGT. Cette autorisation est de la compétence exclusive d'une autorité de délivrance expressément désignée par l'État producteur et communiquée à l'Union européenne. L'autorisation est délivrée pour chaque expédition de bois et produits dérivés autorisés à l'exportation. Cette autorisation est insusceptible d'être remise en cause par l'Union européenne, raison pour

³⁵¹ M.-L. LAMBERT-HABIB, *Le commerce des espèces sauvages, op. cit.*, p. 97.

³⁵² Voy. Annexe I-A et I-B de l'APV du Cameroun.

laquelle sa délivrance est conditionnée au respect scrupuleux des exigences consignées dans un système de vérification de la légalité (SVL). Le système de vérification de la légalité regroupe les procédures et procédés qui permettent de garantir que le bois en circulation au Cameroun et au Congo provient de sources autorisées. En d'autres termes, le SVL concerne aussi bien les bois destinés à l'exportation vers l'Union européenne que ceux destinés au marché national. Pour ce qui est des bois importés ou en transit, la vérification de leur légalité s'opère aux points d'entrées dans le territoire national. Le SVL s'appuie sur l'élaboration des grilles de légalité, le suivi national de l'activité forestière, le contrôle national de l'activité forestière, la vérification de la conformité de la chaîne d'approvisionnement, l'émission des autorisations FLEGT et l'audit indépendant du système. L'élément central de ce système est la vérification de la conformité de la chaîne d'approvisionnement. La vérification de la chaîne d'approvisionnement suppose la mise en place d'un système de traçabilité qui permet de remonter l'origine du bois ou des produits dérivés jusqu'au point de production. Le système de vérification de la légalité remet les acteurs publics au centre de la gestion forestière. En effet, toutes les étapes de la vérification sont gérées par les services centraux et déconcentrés des administrations forestières. Dans cette perspective, la commercialisation du bois et des produits dérivés dépend de l'approbation explicite des autorités de l'État producteur.

- 114.** Le régime d'autorisation ainsi décrit autorise une observation d'ordre matérielle. Le régime d'autorisation s'apparente à un véritable système de certification public. Il en présente l'ensemble des caractéristiques, notamment, l'existence d'un système de traçabilité et des critères et indicateurs de légalité. La seule nuance réside dans le fait que le FLEGT n'est pas une certification par une tierce partie. Toutefois, cette fragilité est tempérée par l'institutionnalisation d'un auditeur indépendant qui a pour responsabilité de veiller à l'intégrité du système. En outre, le régime d'autorisation FLEGT impose une conformité intégrale à la légalité, faute de quoi, l'autorisation n'est pas délivrée. Le système FLEGT se démarque à ce niveau des systèmes privés de certification forestière. Ces derniers peuvent délivrer des certificats lorsque certains indicateurs ne sont pas satisfaits. Le régime d'autorisation FLEGT n'offre pas de telles possibilités. Les systèmes de traçabilité de bois sont conçus pour bloquer la délivrance de l'autorisation si l'un quelconque des éléments de vérification n'est pas rempli.

B. Les tempéraments à l'extension de la légalité au commerce des produits forestiers

115. L'implication du Cameroun et du Congo dans le processus FLEGT de l'Union européenne s'est accompagnée d'un engagement fort, à savoir l'inclusion de la production du bois d'œuvre dédié au marché national dans l'accord de partenariat volontaire (APV). Cela signifie que le bois d'œuvre consommé sur le marché national devrait également provenir de sources légales et être pris en compte par les systèmes de traçabilité. La production destinée au marché national n'est pas astreinte à l'obtention d'une autorisation FLEGT, mais elle doit satisfaire à toutes les autres exigences du système de vérification de la légalité. Le marché domestique connaît une croissance importante depuis une quinzaine d'années, dont une part importante issue du secteur artisanal informel. La production du secteur artisanal informel était estimée à environ deux cent mille mètres cubes de sciages dans les années 2000, volume qui est passé à un million de mètres cubes équivalent bois rond en 2002³⁵³. Les travaux de Cerutti et Lescuyer (2011) font état d'une consommation annuelle de deux millions cent mille mètres cubes équivalent bois dans les villes de Yaoundé, Douala et Bertoua parmi lesquels 20% proviennent des unités de transformation. À côté du marché national, un commerce sous-régional est en plein essor. À titre d'illustration, les exportations de sciages du Cameroun vers le Tchad ont plus que doublé entre 2011 et 2016, passant de soixante-huit mille mètres cubes à cent cinquante mille mètres cubes, faisant de ce pays l'un des principaux acheteurs du bois camerounais³⁵⁴. La légalisation du commerce du bois sur les marchés intérieurs rencontre deux écueils.

Le premier écueil est d'ordre juridique. Divers types de permis d'exploitation ont été mis en place pour approvisionner les marchés nationaux de bois d'œuvre, mais la majorité du bois qui y circule provient des filières artisanales illégales. Le cadre juridique régissant ces petits permis s'est révélé incomplet et inadapté aux besoins des opérateurs des exploitants artisanaux. Tout d'abord, les coûts et les moyens d'accès à la légalité sont hors de portée de la majorité des opérateurs qui travaillent dans ce secteur. Au Cameroun, les conditions financières d'accès à la profession d'exploitant forestier sont identiques pour les industriels et les exploitants artisanaux. Dans le même temps, le cadre juridique

³⁵³ D. PLOUVIER *et al.*, *Étude du sous-secteur sciage artisanal au Cameroun*, Yaoundé, Cameroun, AGRECO, 2003, p. iii.

³⁵⁴ R.E. ATYI *et al.*, *Domestic markets, cross-border trade and the role of the informal sector in Cote d'Ivoire, Cameroon and the Democratic Republic of Congo*, Bogor, Indonesia, CIFOR, 2016, pp. 16-17.

d'attribution des permis artisanaux est centralisé au ministère en charge des forêts. Au Congo, l'inadéquation entre les montants à déboursier par les exploitants artisanaux pour obtenir les permis spéciaux et le volume attribué est un facteur limitant pour l'approvisionnement du marché local en bois légal. Les mêmes contraintes sont observables s'agissant du maintien dans la légalité, en raison d'une fiscalité elle aussi inadaptée, à laquelle il faut ajouter de nombreux prélèvements informels³⁵⁵.

Même si les APV décident de l'extension de la légalité forestière au commerce de bois sur les marchés nationaux, il est évident que cette question n'est pas suffisamment prise en compte et traité à sa juste mesure. Alors que toutes les grilles de légalité concernant les titres d'exploitation dont la production est exportée ont été élaborées dans le cadre de l'APV, celles concernant les petits permis destinés au marché national ont été reportées à une date indéterminée. L'annexe II de l'APV du Cameroun est sans équivoque sur ce point lorsqu'il affirme en substance que : « pour couvrir l'ensemble des possibilités d'accès à la ressource bois offertes par la législation en vigueur, d'autres grilles de légalité seront construites au cours de la phase d'opérationnalisation du système dès lors que leur pertinence sera établie »³⁵⁶. Il y a ici une forme de contradiction entre la proclamation de la légalisation du commerce de bois sur le marché national et l'affirmation de la non-pertinence de la construction de la grille de légalité pour le marché national, fût-ce à court terme. Des tentatives de régulation de ce marché ont été mises en place. C'est le cas des arrêtés portant sur la structuration du marché intérieur du bois au Cameroun (MIB) et l'élaboration d'un manuel de procédure pour les bois commercialisés sur le marché national. Le bilan de ces initiatives est extrêmement mitigé. La prise en compte effective du MIB dans l'APV impose une refonte profonde des arsenaux juridiques portant sur les titres à destination du marché national. Les contraintes à la formalisation auxquelles devrait s'attaquer la réforme concernent (i) les conditions d'accès à la profession d'exploitant forestier, (ii) l'accès à la ressource, (iii) l'adoption d'une fiscalité incitative et (iv) la prise de mesures qui diminuent les paiements informels auxquels sont assujettis les exploitants artisanaux. La réforme du cadre juridique du marché intérieur est à la fois un défi pour la gouvernance forestière et un blocage pour l'APV. Au niveau technique, il

³⁵⁵ G. LESCUYER, R.I. YEMBE-YEMBE et P.O. CERUTTI, *Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo ; état des lieux, opportunités et défis*, op. cit., pp. 26-27.

³⁵⁶ Voy. APV Cameroun, Annexe II/fr 8.

est quasiment impossible de prendre en compte le marché domestique dans le SVL puisque le la cadre juridique est inadapté, incomplet et les grilles de légalité inexistantes.

Le second écueil est d'ordre économique et social. Au plan économique, plusieurs milliers de petits producteurs et de paysans dépendent de l'exploitation artisanale, ce qui suppose qu'une intégration du MIB dans sa configuration actuelle aurait pour effet de formaliser la privation des acteurs les plus fragiles de leur principale source de revenus. Les APV n'ont pas vocation à paupériser davantage les populations rurales. Toutefois leur configuration actuelle est de nature à remettre en cause les avantages économiques et sociaux que les populations rurales tirent de l'exploitation forestière. Ce risque n'est pas dû aux APV en tant qu'instruments juridiques, lesquels ont d'ailleurs prévu des mesures de protection sociale pour limiter les effets négatifs sur les communautés locales autochtones, y compris celles impliquées dans l'exploitation illégale³⁵⁷. Les risques de fragilisation des plus vulnérables sont liés aux législations forestières sur lesquelles les APV s'appuient. Contrairement aux autres accords internationaux, les APV n'instaurent pas un droit ou des obligations nouveaux. Il s'agit d'un engagement à rendre effectives des législations existantes. Or, il se trouve que ces législations ont été élaborées pour privilégier l'exploitation industrielle au détriment des petits opérateurs. En dépit de ces contraintes juridiques et socio-économiques, les APV ont prévu des mesures pour améliorer la mise en œuvre de leurs dispositions.

Section 2. Des modalités de mise en œuvre renforcées

116. La raison d'être des APV, c'est l'inapplication des lois et réglementations nationales en vigueur dans le secteur forestier. Moins que la qualité des instruments juridiques, l'une des principales faiblesses de la gouvernance forestière dans les pays du bassin du Congo réside dans l'incapacité des appareils administratifs à appliquer les lois forestières. Cette tendance se vérifie aussi lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les conventions internationales. Il est donc important que les instruments juridiques internationaux prévoient des mécanismes permettant de garantir leur effectivité. Cette tradition est désormais bien établie en droit international de l'environnement où les conventions mettent un accent sur les mesures d'application du droit³⁵⁸. L'APV étant certes un

³⁵⁷ Voy. art. 17, APV du Congo et art. 17, APV du Cameroun.

³⁵⁸ S. MALJEAN-DUBOIS, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, op. cit., p. 27.

instrument de nature commerciale, il a prévu ce type des mesures. Les mesures d'application sont d'autant plus pertinentes que l'APV intervient dans un contexte où l'inapplication de la règle de droit est un problème systémique. Les mesures d'application visent à aider les pays producteurs à améliorer leurs systèmes juridiques et institutionnels et à augmenter leurs capacités dans des domaines techniquement complexes tels que l'élaboration des systèmes de traçabilité des bois. Ainsi, l'option retenue par les négociateurs des APV fut d'éviter la criminalisation des parties et notamment des pays producteurs en retenant, à la place, l'accompagnement. Pour renforcer l'effectivité des engagements souscrits par les pays partenaires, la surveillance se déroule dans un esprit de coopération (§1). En complément de la coopération entre la partie européenne et les pays partenaires, les procédures de mise en œuvre sont renforcées par des incitations à caractère commercial (§2).

§ 1. Une mise en œuvre garantie par des procédures d'accompagnement permanent

117. La mise en œuvre des conventions internationales est assujettie à la volonté des États et aux moyens humains, financiers et logistiques dont ils disposent pour rendre effectifs les accords internationaux auxquels ils sont partis. Dans cette logique, l'expérience des accords commerciaux régionaux révèle que le succès des engagements environnementaux négociés dans le cadre des accords de libre-échange dépend certes du respect des normes, mais davantage du soutien à leur mise en œuvre qui se traduit entre autres par la coopération entre les États parties, le renforcement des capacités et les innovations procédurales³⁵⁹. Dans le cas des APV, la coopération se décline techniquement sous la forme d'une surveillance conjointe de l'exécution des engagements conventionnels (A). Ces mesures d'accompagnement sont soutenues par des mécanismes classiques d'assistance technique et financière (B).

³⁵⁹ H. GHÉRARI, « Accords régionaux et protection de l'environnement », in *le droit international face aux enjeux environnementaux*, Paris, Pedone, 2010, pp. 368-369.

A. La surveillance conjointe de l'exécution des obligations conventionnelles

- 118.** En règle générale, les procédures de surveillance ont pour objet d'apprécier la conformité des pratiques des parties à leurs engagements conventionnels et l'efficacité des normes³⁶⁰. Dans cette perspective, il est de coutume que l'action des États soit régulièrement passée en revue par des instances spécifiquement dédiées à cet effet. Dans les conventions internationales, cette mission est souvent confiée à des organes dédiés dans le cadre des procédures dites de non-respect³⁶¹.
- 119.** Dans le cadre des APV, l'objet de la surveillance est de suivre et d'évaluer sur une base régulière les dispositions des APV. Les APV sont assortis de calendriers de mise en œuvre qui détaillent avec précision les activités à exécuter et les délais au cours desquels celles-ci doivent être réalisées. Sur le plan organique, la surveillance est confiée à des instances spécialement créées par les accords dont certains ont une dimension internationale et les autres un caractère national. Au Cameroun et au Congo, l'architecture institutionnelle est constituée d'un organe décisionnel³⁶² – Conseil conjoint de mise en œuvre (CCM) au Cameroun et Comité conjoint de mise en œuvre (CCM) au Congo –, d'un organe technique et, dans le cas du Cameroun particulièrement, une instance consultative³⁶³. Ce sont des organes politiques bipartites au sein desquelles s'opèrent les arbitrages sur les actions à mettre en œuvre en cas de difficultés constatées. Les CCM sont des instances politiques au sein desquels se déroulent la concertation entre États partenaires et Union européenne. Ils sont responsables à titre principal de la surveillance de l'application des accords. Ce sont également les lieux où sont validées les recommandations sur les orientations à donner à l'APV en cas de difficultés constatées. Au niveau strictement national, la surveillance de la mise en œuvre est une activité largement démocratisée. L'article 16 de l'APV du Cameroun formalise l'implication des parties prenantes en instituant un comité national de suivi. Le comité est une structure interministérielle qui regroupe outre les administrations publiques, les membres du parlement, le secteur privé la société civile et le secteur privé. Selon l'article 2 (1) du texte

³⁶⁰ S. MALJEAN-DUBOIS et V. RICHARD, *Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement*, Paris, Institut du développement durable et des relations internationales, 2004, p. 16.

³⁶¹ M.-P. LANFRANCHI, « Le suivi et l'évaluation par les institutions communautaires », in *L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, Monde européen et international, Paris, La documentation française, 2000, p. 87.

³⁶² Voy. les art. 19 des APV du Cameroun et du Congo.

³⁶³ Voy. l'art. 16.

qui l'organise, sa fonction principale est de conseiller le gouvernement et d'émettre des avis sur les questions se rapportant au suivi de la mise en œuvre de l'accord³⁶⁴. Chaque partie prenante y fait état des contraintes de mise en œuvre et suggère des options politiques et techniques susceptibles d'améliorer l'opérationnalisation de l'APV. Au Congo, le secrétariat multipartite technique joue sensiblement le même rôle, avec en prime la préparation de la documentation devant servir de base aux discussions du CCM. Le rôle de « sentinelle vigilante »³⁶⁵ joué par la société civile est particulièrement dynamique au sein de ces instances, car, c'est un moyen de faire remonter les informations jusqu'au niveau des structures politiques. La concertation autour de la mise en œuvre peut être étendue à d'autres acteurs en raison de leur expertise ou de leurs compétences techniques. Le pouvoir décisionnel de ces structures nationales de surveillance est naturellement très limité. D'une part, l'agenda interne de ces structures est sous le contrôle des autorités publiques qui procèdent aux arbitrages, d'autre part, les recommandations et orientations sur la mise en œuvre de l'accord appartiennent en dernier ressort aux CCM. Il faut cependant souligner que les ONG ont des canaux informels et formels qui leur permettent de peser sur l'agenda politique. Sur le plan formel, les désaccords entre ONG et gouvernement sont généralement portés sur les procès-verbaux des sessions des structures de suivi national. Au niveau informel, les ONG adressent régulièrement leurs positions sur la mise en œuvre à la partie européenne, qui très souvent, se charge de les inscrire à l'agenda des sessions des CCM. En complément de ces institutions, les pays partenaires désignent des points focaux APV-FLEGT au sein des administrations forestières dont la mission est de veiller à la mise en œuvre de l'accord. L'efficacité des points focaux est discutable. Ces derniers n'ont généralement pas de pouvoirs décisionnels, et sur le plan opérationnel ils ne disposent pas de ressources financières et logistiques pour se déployer sur le terrain le cas échéant. La fonction de point focal, pour être efficace, devrait occuper son titulaire à temps plein. À l'observation, cette fonction apparaît comme une activité périphérique qui se greffe aux activités normales des fonctionnaires qui en ont la charge.

- 120.** Sur le plan technique, plusieurs procédures de surveillance sont mobilisées. La première technique de surveillance consiste pour les parties à échanger mutuellement des

³⁶⁴ Arrêté n°126 du 10 septembre 2012 portant création, organisation et fonctionnement du comité national de suivi de la mise en œuvre de l'accord de partenariat volontaire (APV) sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux entre le Cameroun et l'union européenne.

³⁶⁵ C. CHAMOT, « La participation des ONG au système de contrôle de la convention de Berne », *op. cit.*, p. 76.

informations sur le fonctionnement du régime d'autorisation FLEGT et les irrégularités qui pourraient entacher son intégrité³⁶⁶. L'échange d'information a un double caractère préventif et réactif. Il opère de manière préventive lorsque le mécanisme est enclenché sur la base des soupçons de violation ou de contournement des règles gouvernant le régime d'autorisation FLEGT. C'est le cas lorsqu'un opérateur tente volontairement de se soustraire au régime d'autorisation FLEGT à travers des exportations vers des pays tiers, bien que la destination finale soit le marché de l'Union européenne³⁶⁷. Sur le plan réactif, les parties ont une obligation immédiate d'échanges d'informations en cas de violation ou d'atteinte à l'intégrité du régime d'autorisation dûment constatée. Il est difficile d'apprécier l'efficacité de cette procédure de surveillances dans les conditions actuelles. La première raison tient au fait qu'aucun des pays concernés ici n'a encore délivré d'autorisation FLEGT, même si la mise en œuvre de l'infrastructure globale du régime d'autorisation est voie d'achèvement. La seconde tient à la nature volontaire de l'échange d'informations ; cette question étant laissée à la libre appréciation des parties. Partager des informations sur les fraudes à l'obtention des autorisations FLEGT peut avoir des incidences sur la réputation et l'image d'un pays auprès des consommateurs européens. On peut donc anticiper sur d'éventuelles réticences pour les pays producteurs à communiquer ce type d'informations à la partie européenne, d'autant plus que ces informations ont vocation à être rendues publiques.

La deuxième technique de surveillance consiste en un suivi et une évaluation régulière de la mise en œuvre et des impacts. Les deux parties ont la possibilité de mener des missions conjointes pour vérifier l'efficacité de la mise en œuvre. Selon l'article 19 (a) de l'APV du Cameroun, ces missions de vérification conjointe sont conduites sur une base régulière. Toutefois, les organes de surveillance ont la possibilité de procéder, le cas échéant, à des contrôles inopinés. L'annexe XI (b) de l'APV du Congo précise quant à elle que ces évaluations doivent être élargies à l'ensemble des parties prenantes. Toute la philosophie des APV repose sur cette idée de participation élargie qui s'est manifestée dans l'élaboration et devrait se poursuivre dans la mise en œuvre. Si la responsabilité opérationnelle des accords est du ressort du gouvernement, la surveillance de son action est ouverte à un large éventail d'acteurs. Les dispositions des APV sont muettes sur la fréquence de ces missions de suivi. Mais si on considère que les CCM se réunissent une

³⁶⁶ Voy. art. 12 des APV du Cameroun et du Congo.

³⁶⁷ Voy. art. 12 (a) APV du Congo

fois par an, et qu'au niveau national l'éventail des acteurs impliqués directement ou indirectement dans la mise en œuvre est relativement important, on peut en déduire que la surveillance est une activité continue. Cette forme de suivi qualifiée de systématique³⁶⁸ correspond tout à fait aux APV. Les APV étant des accords d'un nouveau type, leur mise en œuvre s'est révélée très complexe. D'où la nécessité de contrôler périodiquement l'effectivité de la mise en œuvre. Certaines obligations peuvent ne pas être remplies de bonne foi, par manque de capacités ou de compétences techniques. Dans ces hypothèses, seule une surveillance régulière permet de surmonter rapidement de tels écueils. De la même manière que le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre sont une activité régulière.

La troisième technique de surveillance est constituée par les audits. Désignée sous l'expression « audit indépendant du système (AIS) » cette technique de surveillance a pour objet de vérifier a posteriori l'intégrité du système d'autorisation FLEGT. C'est une approche de contrôle de mise en œuvre plutôt originale. Elle se démarque du suivi-évaluation en ce sens qu'elle est totalement externe aux parties à l'accord et indépendante dans sa mise en œuvre. L'audit indépendant du système est réalisé à la demande conjointe des États partenaires et de l'Union européenne. Son champ d'application couvre tous les segments de l'APV relatifs au régime d'autorisation FLEGT. Son mandat et sa méthodologie d'intervention sont encadrés par des termes de référence intégrés à l'accord. Sur le plan opérationnel, l'audit combine des analyses documentaires et des investigations sur le terrain. L'AIS est conduit par un organisme indépendant spécialement recruté à cet effet. Il peut s'agir d'une organisation de la société civile ou d'un bureau d'étude. L'AIS est mis en œuvre une première fois au terme de la fin de la mise en œuvre du régime d'autorisation et une fois par an après cette phase initiale. Si on s'en tient à sa mission et aux garanties d'indépendance qui lui sont accordées, l'AIS s'apparente à une véritable « inspection réactive »³⁶⁹, procédure relativement peu fréquente dans les instruments internationaux au regard de son caractère sensible³⁷⁰. Cette procédure de contrôle est considérée comme le stade ultime des procédures de surveillance³⁷¹. Non seulement elle se situe en dehors de l'emprise des États, mais elle

³⁶⁸ S. MALJEAN-DUBOIS et V. RICHARD, *Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement*, op. cit., p. 19.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ L.B. DE CHAZOURNES, « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », *Revue générale de droit international public*, 1995, n° 1, p. 64.

³⁷¹ S. MALJEAN-DUBOIS et V. RICHARD, *Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement*, op. cit., p. 22.

s'appuie surtout sur des données primaires, ce qui rend les résultats de ces investigations particulièrement crédibles.

- 121.** La surveillance de la mise en œuvre dans le cadre des APV appelle quelques observations. L'enjeu de la surveillance n'est pas la sanction d'un comportement de l'État pour non-respect de ses obligations conventionnelles. En cas de manquement constaté ou de difficultés, l'option retenue par les organes décisionnels consiste à formuler des recommandations permettant de surmonter les écueils. L'accord étant conclu sur une base volontaire, une approche de mise en œuvre fondée sur la sanction, comme c'est le cas dans d'autres instruments internationaux, serait très probablement mal perçue par les États partenaires³⁷². On est donc davantage dans une démarche collaborative. Ceci est illustré par la prise de décision qui s'effectue de manière consensuelle, ce qui est dans l'intérêt des deux parties. Le recours au consensus évite en effet des blocages dans la mise en œuvre. À l'observation, la procédure de surveillance s'apparente davantage à une opération de supervision plutôt que de contrôle au sens strict. Bien que les articles 24 des deux APV prévoient le recours à l'arbitrage en cas de différend sur l'application ou l'interprétation des accords, cette option n'est envisageable qu'en dernier recours. Le recours aux sanctions non juridictionnelles est une option qui demeure aussi envisageable. Dans cette dernière hypothèse, la sanction la plus réaliste serait sans aucun doute le retrait de l'assistance et financière qui est au cœur des mesures d'accompagnement.

B. La mobilisation des instruments d'assistance technique et financière

- 122.** Les forêts tropicales se retrouvent localisées pour une part importante dans ces pays où l'État de droit éprouve des difficultés à s'enraciner. La règle de droit, qu'elle soit nationale ou internationale, parvient laborieusement à atteindre les objectifs de lutte contre l'exploitation illicite des ressources forestières et de gestion durable. En effet, il ne suffit pas pour une règle de droit d'être conceptuellement pour être matériellement³⁷³. SANDRINE MALJEAN-DUBOIS souligne à ce propos que nombre de règles juridiques internationales éprouvent des difficultés à se réaliser en raison de leur insuffisante transposition dans les réglementations internes. Mais la transcription en droit interne ne constitue pas en soi une garantie de l'application de la convention internationale. Tel est

³⁷² S. MALJEAN-DUBOIS, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, op. cit., p. 30.

³⁷³ J. CARBONNIER, *Flexible droit*, op. cit., p. 137.

le cas de plusieurs pays africains qui se singularisent par la signature et la ratification de nombreux instruments juridiques internationaux sans en assurer la mise en œuvre³⁷⁴. Dans les pays, la faiblesse de l'État de droit obère considérablement la mise en œuvre des règles juridiques. L'État de droit suppose que l'administration – en dehors d'être assujettie au droit – dispose des ressources et de la motivation qui lui permettent d'opérationnaliser les normes juridiques de manière optimale. Il s'agit là de caractéristiques peu communes dans les États dits fragiles d'Afrique subsaharienne où on observe un effritement des capacités des pouvoirs publics³⁷⁵. À une échelle plus globale, JEAN-CLAUDE JAVILLIER rappelle que

« trop souvent, l'impression (...) est celle qu'un tel État de droit va de soi et constituerait en quelque sorte la situation commune à travers le monde. L'expérience du juriste qui parcourt le monde (et attache de l'importance au « terrain ») est bien évidemment radicalement différente : l'État de droit est l'exception. Cependant, d'une telle situation – si dramatique pour les citoyennes et les citoyens - il ne faudrait point conclure – et encore moins se réjouir - à un échec du droit, en général. Car il s'agit d'une illustration de la complexité de la mise en œuvre de toute norme juridique comme du développement de toutes institutions. L'effectivité comme l'efficacité du droit impliquent la présence de conditions de divers ordres (politiques, comme culturels et économiques) »³⁷⁶.

123. Dans le cadre des APV, les conditions d'effectivité à remplir sont d'ordre technique et financier. D'emblée, les APV reconnaissent la nécessité des mesures d'accompagnement et de financements et identifient les matières où les besoins d'assistance technique et de financement sont cruciaux. Plusieurs guichets de financement ont été mis en place pour accompagner l'effectivité des APV. Le financement de la mise en œuvre est prioritairement de la responsabilité des États. Comme souligné précédemment, l'APV présente la particularité de ne pas créer d'obligations nouvelles. Il s'agit pour les États de rendre effectives les législations en vigueur, ce qui est une activité normale dans un État de droit. Il est vrai que l'APV exige des améliorations concernant la surveillance de la légalité, ce qui implique du renforcement des capacités techniques et logistiques des agents administratifs. Bien que s'agissant d'obligations conventionnelles, l'augmentation des compétences des agents publics qui résulte de la mise en œuvre des APV est bénéfique pour les pays. Après tout, il s'agit de rendre disponibles les ressources financières auprès

³⁷⁴ C.A. KENOUKON, *Effectivité et efficacité des normes fondamentales et prioritaires de l'OIT : cas du Bénin et du Togo*, Série de recherche / Institut International d'Études Sociales, n° 113, Genève, Bureau International du Travail, 2007, p. 3.

³⁷⁵ J.-A. MBEMBE, *Sortir de la grande nuit : essai sur l'Afrique décolonisée*, Paris, la Découverte, 2010, p. 193.

³⁷⁶ J.-C. JAVILLIER, « Responsabilité sociétale des entreprises et Droit : des synergies indispensables pour un développement durable », in *Gouvernance, droit international et responsabilité sociétale des entreprises*, Série de recherche / Institut International d'Études Sociales, Genève, Organisation internationale du Travail, 2007, p. 29.

des administrations afin que celles-ci disposent de la logistique nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. S'agissant par exemple du renforcement des capacités, les États ont choisi de les intégrer dans les programmes et instruments nationaux de planification comme les stratégies de lutte contre la pauvreté. Il s'agit donc pour les États de mobiliser en interne les ressources budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des activités. À côté des ressources issues des budgets nationaux, le financement des APV provient aussi des fonds forestiers ou de redevances spécifiquement instituées à cet effet. Au niveau de la partie européenne, les ressources proviennent des mécanismes classiques d'aide au développement tels que les appuis budgétaires. Là où des ressources supplémentaires sont nécessaires, les ressources du fonds européen de développement (FED) sont mises à contribution. Des ressources issues de la coopération bilatérale sont également à mentionner. Ces dernières combinent d'ailleurs soutien financier et appui technique. Dans ce registre, on peut noter les appuis fournis par les partenaires comme l'Allemagne via la GIZ, la Grande Bretagne, à travers le Department for International Development (DFID). Un guichet de financement a également été mis en place au niveau de la FAO afin de financer prioritairement les activités de la société civile et du secteur privé. Le programme en question vise aussi à recruter les experts pour accompagner les gouvernements et à financer les études nécessaires à une meilleure compréhension de l'APV.

Les moyens mobilisés pour la mise en œuvre des APV sont largement insuffisants au regard des domaines identifiés. Il s'agit d'une tendance globale dans les conventions internationales qui ne contiennent pas toujours des engagements financiers précis lorsqu'il s'agit de financer la mise en œuvre. L'annexe X de l'APV du Cameroun relative aux mécanismes de financement recommande ainsi aux parties de s'assurer qu'un soutien technique et financier suffisant est prévu pour permettre au gouvernement de mettre en œuvre les actions identifiées comme prioritaires. L'expression « soutien technique et financier suffisant » ne renvoie concrètement à aucun engagement financier précis de la partie européenne, ni des partenaires bilatéraux. Dans la même logique, l'article 15 (4) de l'APV du Congo propose la mise en place d'un instrument de coordination des financements. Cette disposition affirme que :

« les parties envisagent la nécessité d'un arrangement commun, par lequel le financement et les contributions techniques de la Commission européenne et des États membres de l'Union sont coordonnés pour soutenir ces processus ».

La coordination des financements s'inscrit dans le cadre de l'harmonisation de l'action des PTF recommandée par la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement³⁷⁷. La nécessité de coordonner les interventions ne remet pas pour autant en cause les stratégies particulières des PTF. Au final, c'est cette dernière approche qui est privilégiée par les PTF. Chaque PTF décide des actions à financer, ceci en fonction de ses propres priorités. On est loin d'une approche de financement coordonné comme le préconisaient les accords. Mais au-delà de l'opérationnalisation d'un tel mécanisme, la question de fond reste l'absence de précisions sur les engagements et les montants financiers que l'Union européenne entend consacrer à la mise en œuvre des APV. À l'évidence, la question du montant précis de financements nécessaires pour la mise en œuvre des APV a été négligée durant les négociations³⁷⁸. Au niveau de l'Union européenne, l'absence d'inclusion des engagements financiers dans les APV est un choix délibéré justifié par le fait qu'il s'agit d'instruments commerciaux et non d'accords de financements³⁷⁹. L'accompagnement technique et financier des pays producteurs est crucial pour la mise en œuvre des APV. Toutefois, l'appropriation du régime d'autorisation n'est possible que si les perspectives commerciales sont garanties sur le marché européen. La mise en place des incitations commerciales vient donc consolider les efforts de mise en œuvre déployés dans les pays producteurs.

§ 2. Une mise en œuvre affermie par l'introduction de mesures incitatives

124. La deuxième condition majeure pour la mise en œuvre effective des APV tient à la mise en place des incitations. L'APV, faut-il le souligner, est un accord de nature commerciale. Son ambition première consiste donc à augmenter le volume des transactions commerciales portant sur le bois et les produits dérivés dans un cadre légal. L'objet des incitations est de créer des niches commerciales pour le bois légal sur le marché de l'Union européenne. Les incitations sont articulées autour de la promotion d'une forme

³⁷⁷ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

³⁷⁸ P. BIGOMBE LOGO, *Etude bilan du processus APV/FLEGT dans le bassin du Congo : Succès, contraintes et perspectives*, op. cit., pp. 65-66.

³⁷⁹ EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT*, Luxembourg, Publications Office, 2015, p. 40.

publique de certification du bois légal (A) et de l'encouragement de la consommation du bois et des produits dérivés d'origine légale dans les marchés publics (B).

A. La promotion d'une certification publique des exportations dans l'Union européenne

125. Le marché européen est de loin le premier marché d'exportation pour le bois issu du bassin du Congo, du moins en ce qui concerne les produits transformés. La réputation du bois issu du bassin du Congo a été fortement écornée dans ce marché par les ONG environnementales. Les ONG accusent régulièrement ces produits de provenir de sources illégales et non durables. Le régime d'autorisation FLEGT entend transformer cette vision négative de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo. Pour atteindre cet objectif, le régime d'autorisation s'inspire des approches et méthodes expérimentées par les systèmes privés de certification au milieu des années 1990. Dans sa structure, le régime d'autorisation FLEGT comporte un ensemble de critères, indicateurs et vérificateurs qui permettent une vérification pointue de la conformité du bois et des produits forestiers par rapport aux législations applicables dans le secteur forestier. La vérification de la légalité est assortie d'un mécanisme complémentaire de contrôle de la chaîne d'approvisionnement. En bout de chaîne, le régime d'autorisation FLEGT permet au pays producteur d'attester de la légalité des exportations en direction de l'Union européenne. Dans la conception et la philosophie qui le gouvernent, le système de vérification de la légalité ainsi décrit devrait, en théorie tout au moins, fournir suffisamment de garanties pour redorer l'image de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo. Dans cette perspective, il est prévu dans l'accord d'organiser la promotion du bois FLEGT et du SVL au niveau international et particulièrement sur le marché de l'Union européenne. La mise en avant du bois FLEGT doit démontrer aux consommateurs européens que le SVL est un système crédible auquel on peut faire confiance. Par ailleurs, la communication positive sur le SVL devrait faciliter les importations de bois des pays signataires et éventuellement générer une plus-value pour les exportateurs.

126. Ce nouveau mode de fonctionnement de la filière bois s'apparente à une véritable « certification pays »³⁸⁰. Le régime d'autorisation FLEGT présente en effet toutes les

³⁸⁰ A. KARSENTY, « La certification de “bonne gestion forestière” est-elle soluble dans la légalité ? », *Les feuilles du Flamboyant*, 2017, n° 1, p. 5., p. 2.

caractéristiques d'un système de certification sur le plan technique et fonctionnel. La conception camerounaise du régime d'autorisation FLEGT va clairement dans ce sens. Au titre des mesures d'accompagnement, il est en effet envisagé la possibilité de mettre en place un label « FLEGT Cameroun » qui sera promu sur le marché européen. Le Congo ne mentionne pas formellement une telle possibilité dans son APV, mais les évolutions législatives récentes suggèrent que l'idée d'une certification « FLEGT Congo » n'est pas à exclure.

- 127.** L'idée d'une certification publique participe de la volonté de l'Union européenne et des États producteurs de proposer une alternative crédible aux systèmes privés de certification. Le régime d'autorisation FLEGT se positionne clairement comme un système concurrent de la certification privé. Pour plusieurs exportateurs, le régime d'autorisation FLEGT présente des avantages comparatifs par rapport aux systèmes privés de certification. Le premier atout repose sur l'accès sans restriction du bois estampillé sur le marché européen. Contrairement aux bois certifiés, qui doivent passer par la procédure de diligence raisonnée avant d'être mis en circulation dans l'UE, les bois FLEGT sont exemptés de cette procédure. Le deuxième avantage lié à une certification publique est celui du coût. Produire du bois certifié est onéreux et inaccessible pour la plupart des entreprises de taille moyenne. Cet écueil est levé par le régime d'autorisation FLEGT, toute proportion gardée. Troisièmement, le régime d'autorisation FLEGT a généré un phénomène de désincitation générale vis-à-vis de la certification de type privé. À titre d'illustration, des entreprises forestières détentrices de certificats de gestion durable y ont renoncé en prévision de l'avènement du régime d'autorisation. De la même manière, nombre d'entreprises intéressées par la certification de gestion durable se sont mises en position d'attentisme.
- 128.** L'idée d'une certification publique de la légalité pose plus fondamentalement le problème de la pertinence de la certification de gestion durable promue par les acteurs privés. Les systèmes privés de certification ont été promus en raison de leur supériorité et leur aptitude supposée à atteindre la durabilité, au contraire des lois et réglementations. Le respect des lois et réglementations est généralement considéré comme la première étape vers la durabilité. Autrement dit, légalité et durabilité sont deux concepts distincts, le second primant sur le premier. Dans la perspective de cette recherche, légalité et durabilité sont considérées comme des notions équivalentes. Les codes forestiers en vigueur dans le bassin du Congo ont été conçus au lendemain du sommet de Rio en 1993. Ces

instruments juridiques sont profondément imprégnés des idéaux relatifs à la gestion forestière durable qui ont émergé à l'occasion de cette conférence. Ces codes forestiers mettent en avant le plan d'aménagement comme instrument de la gestion durable et tiennent compte des aspects sociaux dans le processus d'exploitation forestière. Certes de nombreux plans d'aménagement présentent des insuffisances qualitatives, il n'en demeure pas moins vrai qu'une application stricte des exigences légales est à même de conduire à la gestion durable.

B. L'encouragement à la consommation de bois légal dans les marchés publics

- 129.** Les dispositifs juridiques qui luttent contre l'exploitation forestière illégale se concentrent traditionnellement sur l'amont de la filière. Les actes pris pour réguler l'amont de la filière consistent soit à prévenir la production de bois en violation des dispositions légales, soit à réprimer de tels actes une fois les forfaits commis. L'aval de la filière est rarement concerné par la lutte contre l'illégalité. Pourtant, la production de bois illégal se maintient en raison de l'existence d'une demande sans cesse croissante sur les marchés nationaux et internationaux. Les acteurs publics, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales décentralisées, participent indirectement à cette déforestation illégale en consommant des produits forestiers d'origine illicites. L'Union européenne est un acteur majeur de cette importation et consommation de produits forestiers à risque³⁸¹. En effet, plusieurs pays fournisseurs de l'Union européenne en produits forestiers ou agricoles ne se distinguent pas par des itinéraires de production durable. Ce faisant, ils accélèrent de manière significative la déforestation en zone tropicale.
- 130.** Les marchés publics constituent une des options réalistes pour inverser cette tendance à la consommation de produits forestiers d'origine illicite. Les marchés publics disposent en effet d'un potentiel économique relativement important. C'est en raison de cette importance économique qu'un accord sur les marchés publics (AMP) avait été signé en 1979 dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ledit accord ouvre aux États signataires un volume potentiel de transactions estimé à 1700 milliards de dollars américains an³⁸². De même, au sein de l'Union européenne,

³⁸¹ COWI, *Feasibility study on options to step up EU action against deforestation - Part I*, Luxembourg, Union européenne, 2018, p. 41.

³⁸² OMC, « Accord sur les marchés publics », 2019, p. 5.

c'est environ 16 pour cent du produit intérieur brut qui sont consacrés chaque année aux achats de biens et services. Le recours aux marchés publics comme incitations à la mise en œuvre des APV est une manière de mettre la puissance financière des marchés publics au service de la lutte contre l'exploitation forestière illégale. L'hypothèse qui structure le recours aux marchés publics est simple. Il s'agit pour les autorités publiques de transformer significativement les modes de production et de consommation en ayant recours à leur immense pouvoir d'achat. Ce type d'incitation devrait à terme créer un cercle vertueux favorable aux pratiques de production et consommation plus respectueuses de l'environnement. C'est le pari fait au niveau de l'Union européenne lorsque la Commission évoque les avantages potentiels du concept de marché public écologique. La commission projette que :

« les marchés publics peuvent déterminer les tendances en matière de production et de consommation; une importante demande de biens "écologiques" de la part du secteur public fera apparaître ou agrandira des marchés de produits et de services respectueux de l'environnement »³⁸³.

- 131.** Depuis 2003, les marchés publics écologiques sont considérés comme l'un des piliers de la politique forestière de l'Union européenne. Le plan d'action FLEGT en a fait un des instruments phares devant faciliter l'atteinte de ses objectifs de lutte contre l'exploitation forestière illégale et le commerce associé. Dans cette perspective, les États membres de l'Union européenne sont encouragés à prendre en compte les considérations environnementales et sociales dans la passation des marchés. Pour les marchés impliquant l'utilisation du bois ou des produits dérivés, il est fortement recommandé d'insérer des clauses faisant expressément référence aux sources d'approvisionnement. L'attribution des marchés est dans ce cas, conditionnée par la démonstration de la légalité ou la durabilité de la chaîne d'approvisionnement. La légalité des produits forestiers est attestée par le régime d'autorisation FLEGT. Les systèmes privés de certification peuvent aussi contribuer à démontrer que le bois et les produits sont issus de concessions forestières gérées dans le respect des exigences environnementales et sociales.
- 132.** Sur le plan de la mise en œuvre, 22 pays européens disposaient de ce type de politique publique d'achat de bois en 2016, avec des résultats très hétérogènes en termes

³⁸³ COMMISSION EUROPÉENNE, « Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions relative à des marchés publics pour un environnement meilleur », 2008, p. 2.

d'efficacité³⁸⁴. Si les politiques publiques d'achat respectueuses de la durabilité sociale et environnementale prennent progressivement corps au niveau européen, une telle tendance reste relativement anecdotique sur le continent africain. En Afrique de l'Ouest, la Côte d'Ivoire s'est engagée dans l'élaboration d'une politique publique de bois légal dans le cadre des travaux préparatoires à la négociation d'un APV avec l'Union européenne. Sur le plan législatif, des réformes juridiques ont permis dans un passé récent d'insérer les notions de consommation et production durables et d'achat durables dans les législations environnementales et des marchés publics. En Afrique centrale, le Cameroun est l'unique pays à avoir mis en place un cadre juridique qui exige l'utilisation du bois d'origine légale dans les ouvrages et fournitures faisant l'objet d'une commande publique³⁸⁵. Assez paradoxalement, les partenaires techniques et financiers ne disposent pas de stratégies formelles d'approvisionnement en bois d'origine légale. Plusieurs raisons peuvent expliquer la timidité des politiques publiques d'achat de bois légal et même l'absence de demande de bois légale par les consommateurs privés. La première raison est liée à la faiblesse de l'offre de bois légale sur les marchés nationaux. Dans un pays comme le Cameroun, le volume de bois légal en circulation sur le marché national est estimé à environ un quart de l'ensemble des sciages consommés localement. Sur le plan qualitatif, l'offre de bois légal qui est essentiellement constituée de bois rebuts de scierie est inadaptée à la demande nationale. La deuxième raison qui mérite d'être soulignée est celle du coût. Le bois légal est largement onéreux du fait des charges fiscales classiques. Celles-ci en font un produit hors de la portée des citoyens et pour l'État, opter pour du bois légal signifie augmenter les enveloppes budgétaires destinées à l'acquisition des biens et services.

§ 3. Une mise en œuvre entravée par les divergences institutionnelles

133. À l'épreuve de la mise en œuvre, les APV ont révélé une certaine complexité. Une démarche réaliste aurait dû privilégier une approche par étape en lieu et place d'une dynamique globale. La dynamique globale ne permet pas de prendre en compte les spécificités liées aux acteurs et aux filières. La filière industrielle présente une configuration de nature à accélérer sa marche vers les autorisations FLEGT.

³⁸⁴ Voy. D. BRACK, « Promoting Legal and Sustainable Timber: Using Public Procurement Policy », 2014.

³⁸⁵ Arrêté conjoint n° 0162 du 15 décembre 2020 fixant les modalités d'utilisation du bois d'origine légale dans la commande publique.

Premièrement, l'introduction d'un double système d'observation indépendante, la multiplication des contrôles mixtes OI et administrations ont quantitativement diminué le nombre d'infractions dans les concessions forestières. La nature des illégalités a certes évolué, mais il semble qu'il y ait une forme de stabilisation, si l'on en croit le sommier des infractions. Secondement, plusieurs entreprises de la filière industrielle sont détentrices de certificats de gestion durable ou de légalité qui garantissent un accès au marché européen. La détention de ces certificats suppose théoriquement une conformité à la légalité et l'existence de chaînes de traçabilité pour garantir l'intégrité du circuit de production.

- 134.** L'opérationnalisation de l'APV aurait pu dans un premier temps s'appuyer sur ce vivier d'entreprises familières des processus d'audit et de vérification avant d'aborder la question hautement plus complexe des titres du domaine forestier non permanent. Les grilles de légalité des titres du domaine forestier non permanent ne sont pas encore construites, ce qui les met en dehors du système de vérification de la légalité. Lorsque les grilles existent, comme c'est le cas pour les forêts communautaires, la configuration actuelle du cadre juridique le met hors de portée des communautés locales. Par ailleurs, la traçabilité des produits issus de ces titres semble en l'état actuel quasi impossible. En tout état de cause, l'intégration des titres du domaine forestier non permanent devrait être différée jusqu'à l'élaboration d'un cadre juridique adapté à cette filière.
- 135.** La traçabilité est le maillon essentiel de l'APV à côté du système de vérification de la légalité. Il s'agit du défi majeur que doivent conjointement relever l'administration forestière et la partie européenne. Le système de traçabilité concourt à l'intégrité du régime d'autorisation FLEGT au même titre que le système de vérification de la légalité. Alors que le cadre juridique relatif à l'émission du certificat de légalité est en place depuis 2013, le développement du système de traçabilité semble dans une impasse. Après l'échec de la première tentative dû aux désaccords avec le développeur, l'administration forestière s'est réapproprié le processus, mais cela ne semble pas avoir levé tous les écueils. Dans leur rapport annuel conjoint 2015 sur la mise en œuvre de l'APV, le Cameroun et l'Union européenne annonçaient la disponibilité probable du système de traçabilité pour 2016. Aux délais de finalisation, il faut encore ajouter le test de l'application, la mise à niveau des utilisateurs et enfin son déploiement au niveau national. Ces différentes étapes suggèrent que le chemin vers l'émission des autorisations FLEGT est encore très long.

- 136.** La complexité technique de l'application est sans nul doute une des causes probables des retards observés dans son développement. La principale leçon qui peut être tirée des difficultés du système de traçabilité, ce sont les divergences profondes entre l'Union européenne et l'administration forestière dans la conception, le contenu et la gestion de l'application. Compte tenu de l'importance de cet instrument pour le SVL, l'Union européenne qui souhaitait voir l'APV opérationnel très rapidement a pris le leadership sur la conception du système de traçabilité. Les termes de référence de l'application ont été élaborés principalement par la partie européenne tandis que le logiciel lui-même a été développé en partie au Royaume-Uni, le tout sans concertation suffisante avec la partie camerounaise. L'UE entrevoyait une application radicalement nouvelle et localisée à l'extérieur du Cameroun pour éviter tout risque de manipulation des données par une administration souvent accusée de corruption. Inversement, l'administration forestière voyait dans le système de traçabilité une opportunité pour améliorer le système informatisé de gestion des informations forestières de première génération (SIGIF I) dont les lacunes étaient évidentes.
- 137.** Les divergences entre la partie camerounaise et la partie européenne illustrent la méfiance qui a longtemps prévalu et qui se manifestait par une forme de politique du soupçon de la part de l'UE consistant à douter de la sincérité de l'administration forestière. Cette attitude était perçue par une partie de l'administration forestière comme une tentative de diktat avec comme conséquence la multiplication des blocages. Ces divergences semblent avoir été aplanies avec le développement en cours d'un nouveau SIGIF, mais elles montrent surtout l'importance pour les acteurs de clarifier au préalable et de manière consensuelle le contenu du système de traçabilité, la méthodologie de développement et les mécanismes de financement à mettre en place.
- 138.** Au-delà des divergences entre la partie européenne et les pays signataires, il reste que l'APV est un instrument majeur de l'affirmation du retour de la centralité des normes juridiques dans le jeu forestier. Cette tendance est consolidée au niveau européen par la reprise en main de la gouvernance forestière globale par les autorités européennes.

Chapitre 2 - La réappropriation de la gouvernance internationale des forêts par les autorités publiques européennes

139. La genèse de la certification forestière est à rechercher dans la déforestation des forêts tropicales qui secoue la communauté internationale dans les années 1980 et notamment dans la manière dont cette crise environnementale a été gérée sur la scène internationale. Fondamentalement, c'est la lenteur du droit international à se saisir avec célérité et efficacité de cette question qui a stimulé l'activisme des acteurs non étatiques ayant donné naissance à la certification forestière au début des années 1990. Le droit international fonctionne sur la base de principes structurels à l'instar de l'individualisme, la fragmentation, le caractère primitif, le non-formalisme, la coordination et l'absence d'autosuffisance³⁸⁶. En tant que droit de coordination³⁸⁷, le droit international est innervé par le principe de l'égalité souveraineté des États dont il organise les relations³⁸⁸. Le rôle central de la souveraineté dans le droit international constitue assez paradoxalement une entrave à son déploiement, tant il contribue à accentuer les individualismes étatiques, limitant de ce fait l'émergence d'une véritable communauté internationale. Dans ces conditions, on serait tenté de dire que, dans une certaine mesure, le droit international constitue davantage un espace de projection des aspirations étatiques que de construction d'une solidarité collective. Kolb résume assez bien la situation de la société internationale en soulignant que :

³⁸⁶ Sur les principes structurels de la règle juridique internationale, se référer aux analyses de KOLB, R., *Théorie du droit international*, 2^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2013, 830 p., pp. 209 et suiv., voy. également KOLB, R., *Réflexions de philosophie du droit international. Problèmes fondamentaux du droit international public : théorie et philosophie du droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 434 p., pp. 63-65.

³⁸⁷ R. KOLB, *Théorie du droit international*, Collection de droit international, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 209.

³⁸⁸ *Ibid.*

« la société internationale présente un grave déficit structurel. Elle n'est qu'une société des sociétés, et ses sociétés composantes croient très largement pouvoir se suffirent à elles-mêmes (souveraineté). [...] Les solidarités ressenties sont nationales avant d'être internationales. Elles ne sont par suite pas un facteur de cohésion, mais de division. La politique internationale n'est pas une politique du bien commun international. C'est une somme de politiques nationales, visant surtout l'intérêt particulier, pour la défense duquel les acteurs politiques ont été élus et pour le service duquel ils ont prêté serment. [...] L'État souverain reste largement maître des destinées internationales, qu'il n'hésitera pas à plier à ses exigences propres »³⁸⁹.

À cette « décentration »³⁹⁰ de la société internationale qui limite les capacités des acteurs étatiques à agir de manière collective en raison de la prévalence du principe de souveraineté, il faut ajouter que le fait de ne pas être autosuffisant fait du droit international un ordre juridique fortement dépendant des droits étatiques notamment pour ce qui est de sa mise en œuvre³⁹¹. En effet, dans l'hypothèse où une règle juridique internationale irait à l'encontre des intérêts d'un État, ses possibilités d'émergence s'en trouvent fortement compromises. Les deux principes structurels ci-dessus affaiblissent substantiellement la capacité du droit international à solutionner les problèmes d'intérêt commun comme c'est le cas pour la déforestation en zone tropicale.

- 140.** Les contraintes de la « décentration » du droit international sont particulièrement visibles dans le domaine de la protection de l'environnement et expliquent au moins en partie les avancées minimalistes du droit international en matière de protection des forêts tropicales. Les tentatives de coordination des oppositions étatiques sur la problématique environnementale remontent à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm tenue du 5 au 16 juin 1972, point de « départ paradigmatique du droit international de l'environnement »³⁹². En préambule, la Déclaration de Stockholm annonce que la protection de l'environnement est une question essentielle pour l'humanité et que les gouvernements du monde ont la responsabilité, à titre principal, d'en assurer la préservation³⁹³. Sous cette formule, la déclaration exprime une forme de consensus global sur les principes devant gouverner la protection de l'environnement. Le consensualisme affiché dans le préambule est tempéré par le principe 24 qui énonce en substance que « les questions internationales se rapportant à la protection et à

³⁸⁹ *Ibid.*, pp. 602-603.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Ibid.*, pp. 252-253.

³⁹² J. SOHNLE, « Avant-propos », in *Marché et environnement, Droit(s) et développement durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. IX.

³⁹³ Voy. Préambule de la Déclaration de Stockholm.

l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits sur un pied d'égalité »³⁹⁴. Cette question de l'égalité entre les États a légitimé l'approche dialogique qui a marqué le débat international sur les forêts depuis 1972³⁹⁵. La référence constante à la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles³⁹⁶ consolide l'idée de la gestion locale d'un écosystème à l'importance globale, d'où l'obligation de négociation qui s'impose aux acteurs interétatiques.

- 141.** La conférence de Rio de 1992 est une nouvelle illustration des difficultés du droit international à se saisir de la question forestière dans un cadre interétatique. Cette conférence est une occasion manquée pour l'établissement d'un accord international contraignant sur les forêts. Une fois de plus, la souveraineté des États sur la gestion des ressources naturelles a été le facteur de blocage principal³⁹⁷. En lieu et place d'un instrument contraignant, la conférence débouchera sur l'adoption de la déclaration de principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. Les 15 principes énumérés dans cette déclaration posent le droit inaliénable des États propriétaires à exploiter leurs forêts³⁹⁸ dans une perspective de développement économique assortie d'une incitation à la prise en compte de la viabilité des pratiques d'exploitation forestière. Ainsi, il pèse sur les États sur le territoire desquels se trouvent les forêts tropicales une obligation plus morale que juridique en matière de protection des forêts. La déclaration sur les forêts révèle l'existence d'une convergence de vues sur le devenir à long terme des forêts lorsqu'on observe le contenu des principes. En revanche, la faiblesse de l'instrument exprime l'échec du multilatéralisme. L'échec des négociations multilatérales a pris la forme d'un antagonisme entre la volonté de protéger les forêts par le droit international et la gestion locale³⁹⁹ dont elles sont l'objet. De ce point de vue, la déclaration reflète les divergences de vues entre les pays en voie de développement, réticents à l'enserrement des ressources naturelles dans un accord contraignant et soucieux d'utiliser les forêts pour soutenir l'effort de développement et

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ J.-P. BEURIER et A.C. KISS, *Droit international de l'environnement*, EI, Paris, Editions A. Pedone, 2017, p. 203.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ Ch. BARTHOD, « La conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la forêt », *Revue Forestière Française*, 1993, n° 1, pp. 7-25.

³⁹⁸ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement - Principes de gestion des forêts.

³⁹⁹ M.-L. LAMBERT-HABIB, *Le commerce des espèces sauvages*, op. cit. p. 22.

les pays industrialisés où les menaces relatives à l'environnement et la réflexion sur le développement de modèles de développement alternatifs font plus que jamais partie de l'agenda.

- 142.** Les initiatives internationales se sont également illustrées avec l'adoption en 1985 du plan d'action forestier tropical (PAFT) sous l'égide de la FAO. Le PAFT est une tentative de réponse aux proportions inquiétantes prises par la déforestation. En effet, entre la fin des années 1970 et le milieu de la décennie 1980, le rythme annuel de disparition des forêts tropicales a atteint une moyenne de 15,4 millions d'hectares⁴⁰⁰, conduisant à une crise environnementale majeure au niveau international⁴⁰¹.
- 143.** Sur le plan sous-régional, la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles posait déjà en 1968 les jalons de la régulation du commerce des ressources naturelles en demandant aux États partis d'établir des accords bilatéraux ou sous-régionaux susceptibles de juguler le commerce illicite de la flore et des produits subséquents. La portée de la convention d'Alger est restée limitée avec des incidences très faibles sur le commerce illicite des produits forestiers. L'Accord international sur les bois tropicaux possède lui aussi des dispositions relatives à la lutte contre le commerce illicite de produits forestiers. Aux termes de l'article 1^{er} de l'Accord, les États s'engagent à appliquer le droit forestier dans les États membres, ce qui suppose que le prélèvement et le commerce des bois tropicaux doit être assujéti au respect des normes juridiques en vigueur dans les États en vue de leur placement sur le marché international. La faiblesse de l'AIBT réside dans le déficit de mise en œuvre puisque la convention ne dispose pas de mécanismes coercitifs de nature à contraindre les États à respecter leurs engagements. Ces différentes initiatives restent très localisées et de ce fait ont peu d'incidence sur l'exploitation illicite des forêts, étant entendu que les pays producteurs de bois tropicaux font face à des problèmes de gouvernance et que les marchés asiatiques ont tendance à capter une part croissante du commerce des bois tropicaux.
- 144.** Le Plan d'action « Application des réglementations forestières, Gouvernance et Échanges Commerciaux » (FLEGT) adopté par le Parlement européen en 2003 permet de surmonter

⁴⁰⁰ FAO, « Forest Resources Assessment 1990 - Global Synthesis », 1995, disponible sur <http://www.fao.org/docrep/007/v5695e/v5695e00.htm#TopOfPage> (Consulté le 31 mars 2018).

⁴⁰¹ C. ELLIOTT et CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH, *Forest certification: a policy perspective*, Bogor, Indonesia, Center for International Forestry Research, 2000, p. 4.

les lacunes des initiatives ci-dessus. L'hypothèse de base est qu'une application efficace des lois et réglementations devrait à terme aboutir à une gestion durable des forêts tropicales. Pour cela, le plan prévoit à la fois des mesures d'ordre politique (soutien au pays producteurs de bois, renforcement du dispositif juridique de l'Union européenne) et commerciales (interdiction de placer le bois récolté illicitement sur le marché de l'Union européenne, mise en place de politiques publiques d'achat). Le plan d'action FLEGT repose principalement sur la négociation sur une base volontaire d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux dits « Accords de partenariat FLEGT » entre l'Union européenne et les pays producteurs de bois dans lesquels ces derniers s'engagent à appliquer leur propre réglementation et à déployer des stratégies de lutte contre l'exploitation forestière illégale en contrepartie d'un accès privilégié au marché européen désormais fermé à l'importation de produits forestiers illicites. À cet effet, le règlement UE N°995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché interdit la commercialisation des produits forestiers récoltés illégalement.

- 145.** Il est certes avéré que la lutte contre l'exploitation illégale exige une réponse globale concertée, mais la pluralité des acteurs et la complexité des enjeux et intérêts en présence rendent la mise en place d'un cadre de négociation multilatéral irréaliste, tout au moins à court terme. Les approches bilatérale et régionale constituent donc des réponses provisoires dans la perspective de l'Union européenne, eu égard à l'urgence de limiter l'exploitation et le commerce illicite des bois tropicaux. Dans cette perspective, l'Union européenne s'est attelée à reprendre en main l'exploitation illégale des forêts et le commerce associé. Cette volonté de contrôle de la gouvernance forestière par les autorités publiques s'est traduite par l'édiction du règlement bois de l'Union européenne (RBUE)⁴⁰². Ce texte permet aux autorités européennes de prévenir l'exploitation illégale des forêts et la commercialisation des produits qui en sont issus en instaurant une obligation de diligence raisonnée à l'intention des opérateurs (Section 1). Outre l'imposition du devoir de vigilance aux opérateurs, l'UE a aussi renforcé les fonctions des autorités publiques en matière de contrôle de la légalité des importations du bois (Section 2).

⁴⁰² COMMISSION EUROPÉENNE, « Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) : Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne », 2003, p. 17.

Section 1. L'instauration originale de l'obligation de diligence sur les opérateurs privés européens

146. L'obligation de diligence vise à prévenir l'exploitation illégale et interdire la commercialisation des produits qui en sont issus sur le marché européen. Il s'agit d'une certaine manière pour le législateur européen d'insérer des préoccupations environnementales dans le commerce international des bois. L'OIBT et l'Australie avaient déjà essayé cette approche au début des années 1990, mais ils s'étaient retrouvés en porte à faux avec d'autres règles multilatérales, en l'occurrence celles du GATT de 1947. L'activisme des ONG avait suscité la mise en place de réglementations prohibant l'utilisation des bois tropicaux dans plusieurs pays occidentaux⁴⁰³. C'est dans le cadre de cette dynamique que l'Australie s'était dotée d'une loi proscrivant l'importation de bois tropicaux sur son territoire en 1992, à moins que les produits concernés ne soient certifiés comme ayant été récoltés dans les conditions respectant la gestion durable ; loi retirée un an plus tard suite à la menace de pays comme la Malaisie et l'Indonésie de porter la question devant le GATT de 1947⁴⁰⁴.

147. Il est utile de rappeler que l'un des mécanismes de réalisation de l'objectif de fluidification du commerce international dans le cadre du GATT de 1947 était l'élimination des mesures discriminatoires au commerce international. Le principe de non-discrimination s'appuie sur deux piliers : le premier pilier est relatif à la clause dite de « la nation la plus favorisée »⁴⁰⁵ qui impose un traitement égal des partenaires commerciaux via l'extension des avantages et privilèges accordés à une partie contractante aux autres parties commercialisant des produits similaires ; le second principe est celui du « traitement national »⁴⁰⁶ qui interdit l'établissement de discriminations fiscales ou réglementaires entre les produits d'origine nationale et les produits étrangers une fois rendus sur le marché national. Le principe de non-discrimination est atténué par les dispositions de l'article XX sur les exceptions à la libéralisation du commerce international. L'article XX (b) et (g) énonce en substance :

⁴⁰³ G. BUTTOUD et A. KARSENTY, « L'écocertification de la gestion des forêts tropicales », *Revue forestière française*, 2001, n° 6, p. 691.

⁴⁰⁴ T. BARTLEY, « Certifying Forests and Factories: States, Social Movements, and the Rise of Private Regulation in the Apparel and Forest Products Fields », *Politics & Society*, 2003, vol. 31, n° 3, pp. 447-448.

⁴⁰⁵ Art. 1^{er}, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947).

⁴⁰⁶ Art. 3, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947).

« Rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures [...] nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux; [...] se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ».

Ces exceptions générales aux règles commerciales multilatérales ont une résonance particulière pour la protection des forêts tropicales, tant l'impératif de libéralisation semble vouloir l'emporter sur l'enjeu de protéger ainsi que le suggère la position adoptée par le Groupe spécial du GATT dans le cadre de l'Affaire Thons-Dauphins I. Dans cette affaire, où la validité des objectifs environnementaux des mesures querellées n'était pas en cause, le Groupe spécial a admis que dans le cadre du GATT, un État était en droit d'émettre des normes extraterritoriales⁴⁰⁷ pour protéger des ressources naturelles situées en dehors de sa juridiction nationale. Cette prérogative est fondée sur la compétence personnelle⁴⁰⁸ qui permet à un État de réguler la conduite de ses ressortissants et les pratiques des véhicules battant son pavillon en dehors du territoire national⁴⁰⁹. Les normes prises au titre de la protection extraterritoriale des ressources naturelles doivent cependant se suffire à elles-mêmes, autrement dit, ces règles ne doivent pas requérir des changements de politiques ou de réglementations dans les États tiers pour être à même de produire leurs effets⁴¹⁰. Or, en aucun cas, la compétence extraterritoriale n'autorise un État à prendre des mesures commerciales restrictives pour imposer sa propre réglementation à d'autres États, y compris pour atteindre l'objectif légitime de protéger les ressources naturelles épuisables. L'OMC a adopté une position similaire dans le cadre de l'Affaire Crevettes-Tortues. Dans cette Affaire, l'Organe d'appel reconnaît l'importance de la protection de l'environnement par les États membres. Il admet aussi le droit légitime de ces derniers à prendre des mesures efficaces pour protéger l'environnement, y compris au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux⁴¹¹. La restriction à cette règle réside dans le fait que les mesures envisagées ne devraient pas avoir un caractère discriminatoire injustifiable et arbitraire.

⁴⁰⁷ J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Domat Droit public, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2012, pp. 352-354.

⁴⁰⁸ Sur la notion de compétences personnelles, voy. J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public, op. cit.* ; P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, Précis, Paris, Dalloz, 2018, p. 95.

⁴⁰⁹ Rapport du groupe spécial du GATT de 1947, « États-Unis - Restrictions à l'importation de thon (Panel Thon-Dauphins II) », DS29/R, 16 juin 1994, non adopté, voy. les paragraphes 5.17 sur la compétence extraterritoriale en matière de protection des ressources naturelles, 5.23 sur l'exigence de l'autosuffisance des normes extraterritoriales.

⁴¹⁰ D. LUFF, *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, Collection de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles-Paris, Bruylant LGDJ, 2004, pp. 150-153.

⁴¹¹ *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes. WT/DS58/AB/R*, §185.

Ce sont précisément ces deux aspects qui sont reprochés à la législation américaine et non la légitimité de l'objectif environnemental poursuivi. La position de l'Organe d'appel est sans ambiguïté de ce point de vue :

« En formulant ces conclusions, nous tenons à insister sur ce que nous n'avons pas décidé dans cet appel. Nous n'avons pas décidé que la protection et la préservation de l'environnement n'ont pas d'importance pour les Membres de l'OMC. Il est évident qu'elles en ont. Nous n'avons pas décidé que les nations souveraines qui sont Membres de l'OMC ne peuvent pas adopter de mesures efficaces pour protéger les espèces menacées telles que les tortues marines. Il est évident qu'elles le peuvent et qu'elles le doivent. Et nous n'avons pas décidé que les États souverains ne devraient pas agir de concert aux plans bilatéral, plurilatéral ou multilatéral, soit dans le cadre de l'OMC, soit dans celui d'autres organismes internationaux, pour protéger les espèces menacées ou protéger d'une autre façon l'environnement. Il est évident qu'ils le doivent et qu'ils le font. Ce que nous avons décidé dans cet appel, c'est tout simplement ceci: bien que la mesure prise par les États-Unis qui fait l'objet de cet appel serve un objectif environnemental reconnu comme légitime en vertu du paragraphe g) de l'article XX du GATT de 1994, elle a été appliquée par les États-Unis de façon à constituer une discrimination arbitraire et injustifiable entre les Membres de l'OMC, ce qui est contraire aux prescriptions du texte introductif de l'article XX »⁴¹².

148. Ramenée au commerce des bois tropicaux, l'instauration d'une obligation de certification des bois tropicaux par l'Australie ne pouvait que constituer une restriction au commerce nonobstant la noblesse de l'objectif de préservation des forêts tropicales. Il est certain que cette mesure n'aurait pu limiter la déforestation que si et seulement si les pays exportateurs de bois tropicaux avaient modifié leurs politiques forestières pour les aligner sur celles de l'Australie, ce qui constituait un mécanisme de pression inacceptable dans le cadre du GATT. En outre la mesure était clairement discriminatoire puisqu'elle visait les bois tropicaux tout en excluant les bois issus par exemple des forêts boréales. Le règlement bois évite ces écueils. On peut dire dans une certaine mesure que si le plan d'action FLEGT induit une protection extraterritoriale des forêts, il n'impose pas une modification des politiques et lois des pays tiers. La modification des lois est librement consentie par les pays et formalisée par un accord de partenariat volontaire. En outre, le RBUE qui découle du plan d'action FLEGT ne s'applique pas uniquement au bois issu et produits dérivés issus des forêts tropicales. Toutes les importations de bois destinées au marché européen sont assujetties à ce règlement, indépendamment de leur origine, y compris lorsque les produits en question sont issus d'un pays de l'Union. Le RBUE autorise les États à s'intéresser davantage aux activités des opérateurs privés longtemps restés dans un face-à-face avec les organismes de certification. C'est à ce titre qu'il fixe

⁴¹² *Ibid.*, § 185-186.

le nouveau cadre des importations, lequel impose un devoir de vigilance aux opérateurs (§1). Ce nouveau cadre normatif a nécessairement des répercussions sur les systèmes privés de certification qui se sont vus contraints d'ajuster leurs grilles d'évaluation à la nouvelle donne sous peine d'être marginalisés (§2).

§ 1. L'accentuation du devoir de vigilance des entreprises importatrices de bois

149. Le devoir de vigilance consiste pour les entreprises à mettre en place un système de diligence raisonnée, à recourir à un organisme accrédité ou à un système privé de certification pour évaluer les risques d'illégalité associés à ses approvisionnements. Avant de procéder à une description détaillée du système de diligence raisonnée (A), il convient de préciser la consistance de la notion de diligence raisonnée (B).

A. Consistance de la notion de diligence raisonnée

150. La prévention des dommages est une préoccupation majeure du droit international de l'environnement. Compte tenu des atteintes irréversibles auxquelles l'environnement est susceptible d'être confronté, la logique anticipative est privilégiée par rapport à la logique de réparation. Le principe de prévention des dommages environnementaux s'est forgé au gré des évolutions de la jurisprudence et de l'importance croissante de la protection des éléments de l'environnement dans l'agenda international. L'obligation de prévenir les dommages environnementaux a pris corps à l'occasion de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire dite des Fonderies du Trail⁴¹³. Pour la première fois, il est établi que les activités conduites par un État à l'intérieur de ses frontières nationales ne doivent pas avoir pour effet de causer des dégâts environnementaux dans un territoire étranger. La survenance de tels dommages constituerait une violation du droit international. Il appartient donc à tout État de s'assurer que, par son action, l'intégrité de l'environnement n'est pas menacée au-delà de ses frontières. Le principe de prévention est une déclinaison de l'obligation de diligence c'est-à-dire l'injonction faite à un État d'exploiter des ressources naturelles, d'exercer des activités ou de mettre en œuvre de projets de manière non dommageable.

⁴¹³ Trail Smelter case (United States, Canada) (Award) [16 April 1938 and 11 March 1941].

151. L'obligation de diligence s'est construite par sédimentation progressive au point d'être considérée aujourd'hui comme un pilier du droit international⁴¹⁴. Le recours à la diligence a en effet suffisamment irradié la pratique des acteurs de la société internationale pour que cette obligation soit élevée à la dignité de norme internationale coutumière. La dimension coutumière du principe de prévention a d'abord été formulée dans les dispositions communes aux Déclarations de Stockholm et de Rio de Janeiro de 1992 relatives aux dommages environnementaux. Le principe 21 de la Déclaration de Stockholm réitère la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles et leur droit à les exploiter en fonction de leurs politiques nationales. Le droit souverain des États à exploiter leurs ressources naturelles en vue de leur développement est tempéré par le devoir qui leur incombe de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale. La Cour internationale de Justice a constamment affirmé le caractère de norme internationale coutumière attaché à l'obligation de prévention. Dans l'avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, la CIJ commence par attirer l'attention sur le risque de catastrophe que les armes nucléaires font peser sur le milieu naturel ainsi que les êtres humains et leur qualité de vie et de santé. Elle affirme ensuite de manière explicite l'appartenance de l'obligation de prévention au droit international. La Cour affirme en substance que :

« L'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement »⁴¹⁵.

Dans l'arrêt *Gabcikovo-Nagymaros* (Hongrie/Slovaquie), première affaire dans laquelle la CIJ s'est prononcée sur une question purement environnementale, la Cour réitère sa position dans des termes identiques⁴¹⁶. Plus récemment, la jurisprudence de la Cour a conforté le statut de norme coutumière de l'obligation de prévention en 2010 dans le cadre

⁴¹⁴ S. MALJEAN-DUBOIS, « Les obligations de diligence dans la pratique : la protection de l'environnement », in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale : actes de la journée d'études de la Société française pour le droit international, Université du Mans, 24 février 2017*, Le Mans, Pedone, 2017, p. 1.

⁴¹⁵ Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, 1996, § 29.

⁴¹⁶ *Projet GabCikovo-Nagymaros* (Hongrie/Slovaquie), arrêt, C. I. J. Recueil 1997, p. 7, 1997, § 53.

de l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay⁴¹⁷ et en 2015 dans l'affaire de Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica). Dans le cadre de l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, la cour établit la filiation directe entre l'obligation de prévention qui pèse sur l'État et la diligence requise. En substance, elle affirme que :

« [L]e principe de prévention, en tant que règle coutumière, trouve son origine dans la diligence requise (“due diligence”) de l'État sur son territoire. Il s'agit de “l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États” (Déroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 22). En effet, l'État est tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État »⁴¹⁸.

152. L'obligation de diligence impose à l'État un certain comportement. Mais elle ne lie pas ce comportement aux résultats à atteindre. C'est cette conception qui a été retenue en droit de la mer. Selon le Tribunal international pour le droit de la mer (TIDM), la diligence requise désigne le fait « mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum pour obtenir ce résultat »⁴¹⁹. Toutefois, la diligence est plus large que l'adoption des mesures adéquates. Elle implique, outre les normes et les mesures nécessaires, un certain degré de vigilance dans la mise en œuvre et dans le contrôle administratif des opérateurs publics et privés⁴²⁰. En termes de définition, on peut en définitive souligner que :

⁴¹⁷ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14, 2010, note COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE.

⁴¹⁸ Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica), arrêt, C.I.J. Recueil 2015, p. 665, 2015, § 101.

⁴¹⁹ Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités dans la Zone. Avis consultatif de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer, 1 février 2011, § 110.

⁴²⁰ *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, 2010, *op. cit.*, § 197.

« La règle de diligence due s'analyse en un faisceau d'obligations complémentaires de vigilance, préventives et curatives, incitant les États à administrer les territoires placés sous leur juridiction de façon à ne pas nuire à leurs voisins. L'obligation de diligence n'en est pas une de résultat, mais bien de comportement »⁴²¹.

Alors qu'elle est à l'origine applicable aux droits de la neutralité et de la guerre, la diligence requise a irradié plusieurs domaines du droit international⁴²². En droit international de l'environnement, l'obligation de diligence s'est particulièrement manifestée en matière de pollution, de pêches et d'exploration ou d'exploitation de la Zone. Cette obligation n'a cependant pas été appliquée dans le cadre de la prévention des dommages potentiels aux écosystèmes forestiers tropicaux.

153. Le règlement bois de l'Union européenne (RBUE) envisage de combler cette défaillance du droit international de l'environnement en imposant une obligation de diligence au bois et aux produits dérivés importés dans le marché européen. Même si les risques d'exploitation illégale du bois ne rentrent pas strictement dans la catégorie des dommages sans frontière, l'obligation de diligence est tout à fait opératoire dans ce domaine. D'une part parce que cette obligation a largement dépassé les relations de voisinage entre États, qui constituaient son champ d'application initial. D'autre part, parce que les rapports successifs du GIEC montrent que la déforestation en zone tropicale compte parmi les principales sources d'émission des gaz à effet dans le monde⁴²³. Les dommages causés aux écosystèmes forestiers sont par conséquent susceptibles d'avoir des répercussions sur le plan global. Toutefois, pour invoquer l'obligation de diligence, il faut un lien de causalité entre une activité imputable à un État et le dommage potentiel sur le territoire d'un autre État. Le lien de causalité réside ici dans le concept de déforestation importée en vertu duquel l'Union européenne contribue à la déforestation à travers l'importation et la consommation de produits issus de chaînes de valeur non durables.

154. Si l'UE contribue à la déforestation, elle n'en est pas pour autant directement responsable. Ce sont les entreprises importatrices dont les filiales sont souvent localisées dans les pays producteurs qui sont à l'origine d'éventuels dommages aux écosystèmes forestiers. L'idée

⁴²¹ Voy. P.-F. MERCURE, « Principes de droit international applicables au phénomène des pluies acides », *Revue de droit. Université de Sherbrooke*, 1991, vol. 21, n° 2, pp. 373-418.

⁴²² A. OUEDRAOGO, « La due diligence en droit international : de la règle de la neutralité au principe général », *Revue générale de droit*, 2014, vol. 42, n° 2, p. 645.

⁴²³ A. ANGELSEN, *Faire progresser la REDD : Enjeux, options et répercussions*, Bogor, Centre de recherche forestière internationale, 2009, p. iv ; voy. également, INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (éd.), *Climate change 2007: mitigation of climate change*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2007.

d'une obligation de diligence vise à amener les entreprises à prendre toutes les mesures utiles pour être certaines que les produits dont elles se portent acquéreuses ne sont pas d'origine douteuse. En imposant une telle obligation à ses entreprises, l'UE exerce son propre devoir de vigilance. L'obligation de diligence a donc un caractère dual ainsi que le soulignent plusieurs auteurs. Elle concerne aussi bien l'État que les acteurs privés qui relèvent de son autorité au nom de la compétence personnelle. À la lecture de l'interprétation que le TIDM en fait dans son avis consultatif du 1^{er} février 2011, SANDRINE MALJEAN-DUBOIS considère que c'est un « mécanisme à deux coups », ou « par ricochet »⁴²⁴, qui « consiste à imposer aux États Parties des obligations que ceux-ci doivent remplir en exerçant les pouvoirs dont ils disposent sur les entités qui ont leur nationalité ou qui sont soumises à leur contrôle »⁴²⁵. Le TIDM renforce cette obligation conjointe en affirmant que :

« L'expression 'veiller à' est souvent utilisée dans les instruments juridiques internationaux pour faire référence aux obligations à l'égard desquelles, s'il n'est pas considéré raisonnable de rendre un État responsable de toute violation commise par des personnes relevant de sa juridiction, de même, il n'est pas non plus jugé satisfaisant de s'en remettre à la simple application du principe aux termes duquel le comportement de personnes ou d'entités privées n'est pas attribuable à l'État en droit international »⁴²⁶.

L'édition du règlement bois participe par conséquent des mesures appropriées que met en place l'UE pour que ne surviennent pas des dommages irréversibles dans les pays producteurs du fait de son inaction. Les mesures préventives préconisées par l'UE consistent à obliger les importateurs à collecter toutes les informations permettant de vérifier la légalité de produits et en cas de risque, de mettre en place des mécanismes susceptibles d'atténuer ces risques.

B. Constitution du système de diligence raisonnée

155. Le RBUE fixe le cadre général des obligations auxquelles sont assujettis les acteurs qui importent ou commercialisent du bois sur le marché européen. Ces obligations sont variables selon que l'acteur concerné est qualifié d'« opérateur » ou de

⁴²⁴ S. MALJEAN-DUBOIS, « Les obligations de diligence dans la pratique : la protection de l'environnement », *op. cit.*, p. 2.

⁴²⁵ Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1^{er} février 2011, TIDM Recueil 2011, p. 10, *op. cit.* § 108.

⁴²⁶ *Ibid.*, §.112.

« commerçant »⁴²⁷. Au sens de la Commission, on entend par « opérateurs » les personnes physiques ou morales qui placent du bois sur le marché européen. Il s'agit des personnes qui mettent en circulation pour la première fois du bois ou des produits dérivés sur le marché. La catégorie « commerçant » désigne quant à elle des acteurs qui soit s'approvisionnent directement sur le marché intérieur, soit vendent des produits déjà présents sur ledit marché dans le cadre des activités commerciales. Les commerçants et autres négociants ont des obligations limitées s'agissant du devoir de vigilance qui incombe à tous les acteurs. Selon l'article 5 du RBUE, les obligations des commerçants se limitent à l'exigence de traçabilité. Leur responsabilité consiste uniquement à vérifier l'intégrité de leur chaîne d'approvisionnement en procédant à l'identification des fournisseurs ainsi que des personnes à qui elles ont revendu les produits. La souplesse des exigences vis-à-vis des commerçants tient au fait qu'ils sont des destinataires secondaires des produits forestiers et que leur rayon d'action est limité au marché intérieur.

156. Les opérateurs sont les acteurs sur qui pèsent véritablement les obligations de diligence dans la mesure où ils sont en première ligne dans la mise en marché des produits hors Union européenne. Ainsi, la première obligation qui pèse sur les opérateurs est une interdiction générale de commercialiser du bois illégal. Les dispositions de l'article 4 (1) du règlement bois sont explicites à ce sujet. Cet article affirme en substance que « la mise sur le marché de bois issus d'une récolte illégale ou de produits dérivés de ces bois est interdite »⁴²⁸. L'illégalité de la récolte est appréciée au regard de la réglementation du pays d'origine des produits. La réglementation européenne ne fournit pas de définition de la légalité et n'en propose pas du fait de l'absence de consensus sur le plan international sur la définition de la légalité de l'exploitation forestière. De fait, l'existence d'une telle définition ne serait pas opératoire. Non seulement le caractère nécessairement extraterritorial d'une telle définition serait contraire au droit international du commerce, mais surtout, une telle définition ne recevrait pas l'adhésion des pays partenaires. Les différences de contexte et la complexité du secteur forestier rendent tout simplement impossible la proposition d'une définition de la légalité. C'est la raison pour laquelle cette question est laissée à l'appréciation des autorités nationales et des acteurs de la filière forestière de chaque pays. La conception nationale de la légalité est centrale dans

⁴²⁷ Règlement (UE) N° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, *op. cit.*, art. 2 (c) et 2 (d).

⁴²⁸ *Ibid.*

l'exercice de l'obligation de diligence. C'est la matrice à partir de laquelle l'obligation de diligence est rendue opératoire. À la suite de l'interdiction, la seconde obligation qui incombe aux opérateurs consiste à faire œuvre de diligence dans leurs acquisitions, autrement dit, ils doivent prendre des mesures adéquates pour vérifier la légalité du bois à travers l'élaboration d'un système de diligence raisonnée⁴²⁹. Les mesures prises au titre de l'exercice de la diligence raisonnée peuvent s'appuyer sur des systèmes développés par les organisations de contrôle et déclarés conformes aux exigences du RBUE ou alors sur la mise en place de systèmes de diligence propres. Quel que soit l'option retenue par l'opérateur, l'article 6 du RBUE prévoit que le système de diligence raisonnée soit constitué notamment de trois éléments (1) les mesures permettant d'accéder aux informations, (2) des procédures d'évaluation et (3) des procédures d'atténuation du risque.

- 157.** Selon l'article 6 (1) du RBUE, le système de diligence raisonnée doit comprendre des mesures et procédures donnant accès aux informations. De ce point de vue, le système de diligence raisonnée peut s'analyser comme l'obligation faite aux opérateurs de mettre en place un système de collecte de l'information la plus complète possible sur les produits et les fournisseurs. La collecte des informations est cruciale pour le système, dans la mesure où ces dernières servent de base à l'évaluation du risque de mise en vente du bois et d'origine illégale sur le marché. Les informations portent à la fois sur les données relatives aux produits et sur l'environnement normatif et institutionnel dans lequel les produits sont prélevés. Pour ce qui concerne les informations sur le produit, l'article 6 (1a) stipule que l'opérateur est tenu de fournir, de collecter des informations sur les spécifications du produit, le pays de récolte y compris la région et l'unité de gestion forestière, l'identité des fournisseurs et commerçants et la documentation attestant de la conformité du produit à la législation du pays de récolte. L'article 6 (1b) quant à lui mentionne les éléments à prendre en compte pour l'évaluation du risque. Il s'agit entre autres des informations sur la prévalence de la récolte illégale de certaines essences forestières, la prévalence de la récolte illégale ou des pratiques illégales dans le pays de récolte et la complexité de la chaîne d'approvisionnement du bois et des produits dérivés.

L'évaluation du risque implique une connaissance fine de la législation du pays de récolte couplée à une analyse approfondie de la gouvernance dans le pays. S'agissant de la

⁴²⁹ *Ibid.*, art. 4 (2).

gouvernance, les informations doivent toucher aux éléments classiques tels que le niveau de transparence dans les allocations de permis d'exploitation forestière, la transparence, l'application des lois et le niveau de corruption dans le pays. Ce type d'informations permet d'avoir une photographie générale de la filière bois et de déduire le niveau de risque présenté par le pays. À l'échelle du pays, deux éléments sont critiques pour l'évaluation du risque. Il s'agit dans le premier cas de l'application d'un régime de sanctions touchant aux exportations ou importations de bois par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou l'Union européenne. Le second cas est relatif aux bois issus des zones de conflits. Ces deux situations peuvent objectivement être considérées comme des situations dans lesquelles le risque d'atteinte à la légalité est facilement vérifiable. En dehors de ces deux cas, l'évaluation du risque d'illégalité dans un État est loin d'être une donnée objective. C'est la raison pour laquelle les standards mis en place par les organisations de contrôle chargées de vérifier la conformité au RBUE se focalisent sur les sites de récoltes et les entreprises forestières. En effet, la pertinence des informations collectées n'a de sens que si elles sont rattachées à une concession forestière ou à une entreprise. L'expérience des systèmes privés de certification montre en effet qu'il est possible d'émettre des certificats de gestion responsable dans des environnements de mauvaise gouvernance. Suivant cette même logique, le territoire national n'est pas une échelle suffisante pour apprécier la conformité au RBUE. Bien que les informations générales sur le pays soient utiles, c'est donc véritablement à l'échelle de l'opérateur et du site de récolte qu'elles se révèlent pertinentes. C'est à cette échelle que, de manière concrète, les informations peuvent être reliées à une entreprise clairement identifiée ou à une concession forestière nommément désignée. La société civile joue ici un rôle particulier important, en tant que pourvoyeur d'informations nécessaires à la détermination du niveau de risque d'une entreprise ou d'une concession forestière. C'est dans ce cadre que, dans l'un de ses rapports, l'ONG Global Witness attirait l'attention des entreprises européennes sur les risques liés à l'approvisionnement auprès de certaines compagnies forestières opérant en République centrafricaine et en RDC du fait des atteintes récurrentes à la légalité consécutives aux conflits en cours dans ces États⁴³⁰.

⁴³⁰ Voy. GLOBAL WITNESS, *Acheteurs, soyez vigilants. Comment les entreprises européennes qui achètent du bois à la société Industrie Forestière du Congo prennent le risque d'enfreindre les législations de l'UE*, Global Witness, 2019.

158. Pour qui concerne l'évaluation de la législation applicable, l'article 1 (h) du RBUE énumère les informations à rechercher. Elles doivent concerner :

« le droit de récolter du bois dans un périmètre légalement établi rendu officiellement public ; le paiement des droits de récolte et du bois, y compris les taxes liées à la récolte du bois ; la récolte du bois, y compris la législation environnementale et forestière, notamment en matière de gestion des forêts et de conservation de la biodiversité, lorsqu'elle est directement liée à la récolte du bois ; les droits juridiques des tiers relatifs à l'usage et à la propriété qui sont affectés par la récolte du bois, et le commerce et les douanes, dans la mesure où le secteur forestier est concerné ».

Bien que l'énumération soit en principe limitative, on peut à l'épreuve des faits considérer que cette liste des domaines de vérification est purement indicative. Ces domaines ne reflètent pas l'ensemble de la législation applicable dans le pays. Il est toujours possible d'y rajouter des exigences dès lors qu'elles permettent d'affiner les critères de vérification de la légalité. Dans des pays signataires des APV où la conception de la légalité est extensive, des aspects comme la législation du travail qui ne figurent pas dans les dispositions du RBUE doivent être pris en compte dans l'évaluation. Bien plus, derrière ces grands ensembles, se trouve une législation très détaillée, ce qui milite pour l'idée d'une énumération formulée à titre indicatif. Ce sont les exigences minimales auxquelles les opérateurs doivent satisfaire, tout en sachant que les systèmes existants vont souvent bien au-delà de ces indications de base.

159. La chaîne d'approvisionnement constitue le dernier élément majeur de l'évaluation de la conformité. Ce qui est en cause ici, c'est la traçabilité, autrement dit la possibilité de remonter toute la chaîne de production, depuis le produit dérivé jusqu'au site de récolte, voire jusqu'à la souche de l'arbre. Il s'agit là d'un aspect essentiel au regard de la probabilité élevée de mélanges de bois d'origine légale avec des produits récoltés illégalement. Ce risque est particulièrement accru lorsque la chaîne d'approvisionnement est suffisamment complexe pour rendre difficile la vérification de l'origine des produits. C'est notamment le cas lorsque des sociétés forestières localisées dans un pays importent des grumes de plusieurs pays pour alimenter leurs unités de transformation et réexporter les produits finis ou semi-finis vers le marché européen. Dans ce cas, la détermination de l'origine de la matière première peut s'avérer particulièrement ardue.

160. Si le processus d'évaluation fait ressortir des indices sérieux de faible gouvernance ou de violation potentielle de la législation en vigueur par les opérateurs, il appartient à ces derniers de prendre les mesures appropriées pour diminuer les risques identifiés. L'un des

moyens d'atténuer ces risques est de recourir aux systèmes de certification privés. Si le recours à de tels systèmes a été validé par le RBUE, leur utilisation a été enserrée dans un corset d'exigences qui s'apparente à une véritable reprise en main de ces systèmes.

§ 2. L'inféodation subtile des systèmes privés de certification aux normes publiques

161. Les systèmes privés de certification ont été conçus pour fonctionner en marge du système juridique. C'est un écosystème calibré pour fonctionner de manière autonome, avec ses normes, ses structures de contrôle de la mise en œuvre et le réseau d'acteurs dont il tire sa légitimité. En se réappropriant leur fonction de supervision des entreprises privées, les autorités publiques ont obligé les systèmes privés de certification à adapter leur approche à la configuration nouvelle du secteur forestier sous peine d'en être éjecté. Les conditions exigibles pour que les systèmes privés demeurent pertinents constituent une affirmation de la primauté des normes publiques. La primauté réaffirmée des normes publiques se traduit par un alignement obligatoire des normes de certification (A) et une inégalité de traitement en matière d'accès au marché européen (B).

A. Une inféodation caractérisée par l'alignement obligatoire des normes de certification sur les exigences du RBUE

162. Le RBUE reconnaît la certification comme un mécanisme potentiellement utile à l'évaluation du risque et à son atténuation. Le considérant 19 dispose notamment que :

« Afin de reconnaître les bonnes pratiques dans le secteur forestier, la certification ou d'autres systèmes de vérification tierce partie qui comprennent une vérification du respect de la législation applicable peuvent être utilisés dans le cadre de la procédure d'évaluation du risque ».

Dans le même sens, l'article 6 (1b), affirme que la vérification du respect de la législation applicable peut être démontrée par la « certification ou d'autres systèmes de vérification tierce partie qui couvrent le respect de la législation applicable ». La référence à la certification dans plusieurs sections du RBUE est une illustration de l'importance prise par ces systèmes privés dans la gouvernance globale des forêts. La fragmentation de la gouvernance globale des forêts et l'absence d'une convention internationale obligatoire a laissé libre court aux mécanismes privés au point d'en faire des références inévitables en matière d'évaluation de la gestion responsable des forêts. Au fur et à mesure de leur

évolution, les instruments de régulation publics ont eu tendance à être marginalisés. Trois raisons peuvent expliquer la place non négligeable que le RBUE accorde aux systèmes privés. La première tient au fait que les normes de certification de la gestion durable intègrent des exigences de légalité, cette dernière étant considérée comme le premier palier vers la durabilité. À côté des normes de certification relatives à la gestion durable, cohabitent des normes développées de manière autonome par les bureaux de certification pour attester de la légalité des pratiques des opérateurs forestiers. La deuxième raison est relative à l'existence de chaînes de traçabilité permettant de discriminer les bois de diverses origines.

163. Bien que le RBUE autorise les opérateurs à recourir aux systèmes privés de certification, le règlement d'exécution (UE) n° 607/2012 adoptée par la Commission le 6 juillet 2012 vient strictement encadrer cet usage. L'article 4 affirme que le recours aux systèmes privés pour évaluer ou atténuer le risque est possible, sous réserve que ceux-ci remplissent impérativement quatre conditions :

- « a) ils ont établi et mis à disposition des tierces parties un système d'exigences rendu public, qui comporte au moins toutes les exigences appropriées de la législation applicable;
- b) ils précisent que des contrôles appropriés, y compris des visites sur le terrain, sont effectués régulièrement par une tierce partie, au plus tard tous les douze mois, afin de s'assurer du respect de la législation applicable ;
- c) ils prévoient des moyens, contrôlés par une tierce partie, permettant d'assurer la traçabilité du bois récolté conformément à la législation applicable, ainsi que des produits dérivés de ce bois, à n'importe quel point de la chaîne d'approvisionnement, avant la mise sur le marché de ce bois ou de ces produits dérivés ;
- d) ils prévoient des contrôles, vérifiés par une tierce partie, afin de s'assurer que le bois d'origine inconnue ou les produits dérivés de ce bois, ou le bois qui n'a pas été récolté conformément à la législation applicable ou les produits dérivés de ce bois, ne puissent pas entrer dans la chaîne d'approvisionnement »⁴³¹.

Les critères de traçabilité, de vérification par une tierce partie et de contrôle de la chaîne d'approvisionnement ne posent pas de problème particulier. Ces éléments font partie intégrante du fonctionnement normal des systèmes de certification. L'élément problématique est relatif à l'inclusion de tous les éléments de la législation applicable dans le pays dans la norme de certification. L'analyse des normes de certification a démontré que cette prise en compte était parcellaire. Si on prend, par exemple, la norme

⁴³¹ Règlement d'exécution (UE) no 607/2012 de la Commission du 6 juillet 2012 sur les modalités d'application relatives au système de diligence, ainsi qu'à la fréquence et à la nature des contrôles à effectuer auprès des organisations de contrôle conformément au règlement (UE) no 995/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

FSC pour le bassin du Congo, on se rend à l'évidence que cette norme ne prend pas en compte toutes les exigences figurant dans l'APV du Cameroun ou celui du Congo. Cette norme consacre son principe 1 au respect de la législation nationale et des conventions internationales régulièrement ratifiées par le pays⁴³². Au regard de sa formulation, le principe 1 est difficilement compatible avec le RBUE. Il se présente sous un caractère générique, ce qui ne permet pas de savoir avec précision quels sont les textes juridiques auxquels il renvoie. À titre de comparaison, lorsqu'on évoque la législation applicable dans le cadre de l'APV, il est fait référence au domaine, aux lois et réglementations subséquentes ainsi qu'aux articles concernés. On est donc ici dans un niveau de détail et de précision remarquables qu'on ne retrouvait pas dans les normes de certification.

- 164.** Le RBUE et le Règlement d'exécution (UE) n°607/2012 ont fait entrer les normes de certification dans le giron réglementaire public. Premièrement, les exigences que ces instruments juridiques imposent aux opérateurs ont amené les systèmes de certification à revoir leurs normes afin d'être en cohérence avec la réglementation européenne. Le FSC, par exemple, a dû revoir ses standards de gestion durable et de chaîne de contrôle et produire de nombreuses notes d'information pour aider ses adhérents à démontrer que ses normes sont compatibles avec la législation européenne⁴³³. Deuxièmement, si la législation européenne reconnaît les certifications privées comme moyens d'atténuation du risque, elles ne sont pas pour autant exonérées des contrôles opérés par les organes de contrôle à l'entrée sur le marché européen. Dans la perspective du législateur européen, les systèmes de certification font partie du mécanisme de diligence raisonnée. Toutefois, les systèmes de certification ne peuvent se substituer aux normes juridiques. Autrement dit, la détention d'une certification délivrée par une tierce partie est une preuve solide d'atténuation du risque, ce qui ne signifie pas que le risque ainsi atténué soit négligeable. Le FSC rappelle d'ailleurs que « the EU regulation does not foresee the possibility of officially recognizing systems such as FSC as a full replacement for having a DDS. In other words, there is no “green lane” for certification »⁴³⁴. La réticence des autorités européennes à dispenser les expéditions accompagnées de certificats délivrés par les systèmes privés de l'obligation de diligence, malgré le lobbying intense des syndicats de

⁴³² FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « FSC forest stewardship standard for the Congo basin », *op. cit.*

⁴³³ FSC, « EU timber regulation implementation guide for companies trading FSC-certified materials in European Union. Revised Version, February 2018 », 2018.

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 5.

producteurs⁴³⁵ est une illustration de la volonté publique de limiter, en partie tout au moins, l'influence de ces instruments. Autant d'éléments qui mettent en avant la prégnance des mécanismes publics de régulation de la gouvernance forestière au détriment des instruments privés. En réalité, nous avons à faire à un repositionnement des acteurs publics au centre de la gouvernance internationale des forêts, alors que cette question avait été abandonnée au secteur privé. Cette évolution contredit les thèses avancées sur la disparition du droit sur le plan global et sa substitution par les régulations sectorielles à la faveur de la réorganisation des sous-systèmes sociaux dans le contexte de la globalisation⁴³⁶. Elle traduit plutôt la résilience du système juridique et sa capacité à se réinventer face aux assauts orchestrés par les autres systèmes normatifs. Pour YVES MONTOUROY, le cadre normatif innovant posé par le plan d'action FLEGT n'est ni plus ni moins qu'un « retour de la centralité de l'autorité publique »⁴³⁷. Cet auteur confirme également l'idée selon laquelle, le plan d'action FLEGT et les instruments normatifs mis en place pour son opérationnalisation n'ont d'autre but que de redonner sa splendeur à la norme juridique au détriment de la norme privée. Il souligne à cet effet que :

« Le problème sectoriel est pris en charge par les autorités, le choix des solutions s'appuie sur l'expertise et les instruments privés sont pris en compte sous réserve qu'ils s'inscrivent dans les objectifs et modalités que les autorités publiques ont fixés. Le processus n'est plus continu, mais arrêté dans le temps et compartimenté pour que la pression des acteurs privés soit réduite. L'instrument est donc politisé, identifiable, appelle l'action et donne des attributions à l'administration. La régulation ne consiste donc pas ici à fixer des orientations et à surveiller des dynamiques sectorielles, mais bien à reprendre le contrôle et gouverner un secteur par l'autorité publique et la politique forestière en fixant les règles directes auxquelles les opérateurs doivent se soumettre, les instruments éligibles et le processus à suivre. Ainsi, il ne s'agit plus pour les acteurs privés de fournir des instruments pour compléter le cadre forestier, parfois jugé insuffisant par des parties prenantes, mais clairement de se conformer à ce cadre légal. C'est donc l'autorité publique elle-même qui gouverne à nouveau la relation à la ressource forestière »⁴³⁸.

Au final, la montée en puissance de la normativité privée a suscité une forme de réaction de la part des acteurs publics. Ces derniers se sont attelés à reprendre la main dans la gouvernance internationale des forêts. La distinction subtile entre risque atténué et risque négligeable qui structure désormais les importations de bois et produits dérivés dans le cadre de la diligence raisonnée est une illustration supplémentaire de l'ancrage

⁴³⁵ A. KARSENTY, « La certification de « bonne gestion forestière » est-elle soluble dans la légalité ? », *op. cit.*, p.3.

⁴³⁶ B. FRYDMAN et A. VAN WAEYENBERGE, *Gouverner par les standards et les indicateurs*, *op. cit.*, p. 59.

⁴³⁷ Y. MONTOUROY, « Le changement dans la gouvernance globale des forêts : La recentralisation de l'action européenne contre le bois illégal », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 1, n° 1, p. 117.

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 117.

résolement public de la gouvernance forestière. Selon que l'expédition de bois et produits dérivés est couverte par une autorisation FLEGT ou une certification délivrée par une tierce partie, on observe une inégalité de traitement consacrée par le RBUE.

B. Une inféodation confirmée par l'inégalité de traitement des bois FLEGT et certifiés en matière d'accès au marché européen

165. Le RBUE place l'obligation de diligence au centre du régime général des importations de bois et produits dérivés dans le marché intérieur. Tout produit destiné à l'UE doit satisfaire aux obligations du RBUE en termes de collecte des informations, d'évaluation du risque et le cas échéant d'atténuation du risque. Le RBUE apporte un tempérament à cette règle générale à travers les dispositions du considérant (9) du règlement qui proclame :

« Il importe que les efforts déployés par les pays qui ont conclu des APV FLEGT avec l'Union ainsi que les principes consacrés par ces accords, en particulier en ce qui concerne la définition du bois issu de l'exploitation légale des forêts, soient reconnus et il faut inciter encore les pays à conclure des APV FLEGT. Il y a lieu également de tenir compte du fait que, dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT, seul le bois issu d'une récolte conforme à la législation nationale applicable et les produits dérivés provenant de ce bois sont exportés vers l'Union. Il convient dès lors de considérer les bois utilisés dans les produits dérivés énumérés aux annexes II et III du règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne (1), originaires des pays partenaires figurant à l'annexe I dudit règlement, comme étant issus d'une récolte légale pour autant qu'ils respectent ledit règlement et toute disposition d'application ».

Le considérant (9) doit être lu conjointement avec le considérant 10 qui aborde le statut du bois couvert par la réglementation CITES. Ce dernier affirme que :

« Il y a également lieu de prendre en considération le fait que la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) oblige les parties à la CITES à n'accorder un permis CITES pour l'exportation que lorsque du bois d'une espèce inscrite aux annexes de la CITES a été récolté en conformité, notamment, avec la législation nationale applicable dans le pays d'exportation. Il convient dès lors de considérer que les bois des espèces inscrites aux annexes A, B ou C du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (2) sont issus d'une récolte légale pour autant qu'ils soient conformes audit règlement et à toute disposition d'application ».

166. Deux tendances majeures se dégagent des considérants (9) et (10) du RBUE auxquels il faut associer les dispositions de l'article 3. La première tendance est relative à la promotion du bois et produits dérivés dont la légalité est attestée par des systèmes publics,

en l'occurrence le régime d'autorisation FLEGT et la réglementation de la CITES. Les bois et produits dérivés couverts par ces réglementations sont réputés conformes à la législation européenne sur la diligence raisonnée. Ils ont accès de plein droit au marché européen sans passer par les procédures de vérification mises en place au titre de la diligence raisonnée. Ces produits rentrent dans la catégorie de ceux dont le risque d'illégalité est automatiquement qualifié de négligeable. Le régime des bois FLEGT et CITES déroge par conséquent au régime de droit commun des importations de bois auxquels et les produits qui en sont couverts bénéficient d'un traitement préférentiel de la part des autorités européennes. Pour ce qui est bois couvert par le régime d'autorisation FLEGT, leur légalité repose sur des systèmes de vérification mis en place conjointement entre l'UE et les pays partenaire et dont la conformité au RBUE est matérialisée par la signature des APV et l'émission des licences d'exportations. Ces dernières attestent que les expéditions sont effectivement conformes à la législation applicable dans le pays. De la même manière, dans le régime de la CITES, le système normatif prévoit des permis d'exportation qui démontrent la légalité des produits exportés en fonction des différentes classifications retenues. La présentation d'un tel type de permis prouve également la légalité de l'expédition.

La seconde tendance qui ressort de ces dispositions du RBUE est une volonté de gradation des produits selon leur origine. Alors que les produits certifiés doivent systématiquement apporter la preuve de leur légalité, les produits FLEGT en sont exemptés. Il y a donc une forme de préséance de ces derniers sur les premiers. En optant pour cette approche, les autorités européennes essaient d'inverser la tendance qui prévalait ces dernières années et qui voulait que ce soient les organismes de certification qui donnent le tempo, tandis que les autorités publiques s'adaptent à la logique de ces systèmes de certification. Avec cette nouvelle configuration, les systèmes privés sont volontairement confinés dans une position secondaire.

- 167.** L'ambition des autorités européennes est néanmoins entravée par des difficultés d'ordre opérationnel. En effet, à l'exception de l'Indonésie, aucun autre pays n'est parvenu à émettre d'autorisation FLEGT. Il s'agit là d'une contrainte majeure, car au-delà de l'exigence formellement consacrée dans les normes juridiques, il ne fait l'ombre d'aucun doute que le meilleur moyen de démontrer la légalité des produits forestiers en provenance du bassin du Congo consiste aujourd'hui à recourir à des systèmes comme ceux du FSC. Et si les difficultés que les pays rencontrent pour émettre les certificats ne

sont pas surmontées dans un futur proche, il y'a fort à craindre que soit reconnue la qualification de « risque non négligeable » aux bois et produits dérivés accompagnés des certificats délivrés par les tierces parties. Une telle éventualité marquerait l'échec de la gouvernance publique des forêts sur le plan international et national.

Section 2. Le renforcement des fonctions de contrôle des autorités publiques

168. Le renforcement des missions de contrôle est l'autre élément déterminant de la réappropriation de la gouvernance internationale des forêts par les acteurs publics. En vue de renforcer l'effectivité du RBUE, et conformément au principe de subsidiarité, les rôles des États et de la Commission ont été significativement renforcés dans la mise en œuvre du RBUE. Les nouvelles fonctions portent sur l'accroissement du contrôle administratif (§1) et sur des sanctions en cas de violation constatée (§2).

§ 1. La multiplication des niveaux de contrôle administratif

169. Plusieurs niveaux de contrôle ont été mis en place pour assurer la mise en œuvre effective de la diligence raisonnée. La compétence en matière de contrôle est répartie entre les autorités compétentes qui exercent un contrôle direct sur les opérateurs (A) et la Commission qui surveille l'action des organisations de contrôle (B).

A. Le contrôle exercé par les autorités compétentes sur les opérateurs

170. En vertu de l'article 10 (1) du RBUE, le respect des obligations de diligence par les opérateurs est contrôlé par les autorités compétentes. Chaque État membre a en effet l'obligation de désigner une ou plusieurs autorités compétentes dont la fonction est d'assurer l'application du règlement⁴³⁹. Dans cette perspective, les autorités compétentes sont chargées d'analyser les systèmes de diligence mis en place par les opérateurs afin de s'assurer de leur conformité avec les exigences fixées par le règlement. À cet effet, elles mettent en place des plans de contrôle périodique en fonction des risques. Les risques évoqués ici sont principalement liés à la zone de provenance du bois et des produits dérivés. Ainsi, les opérateurs s'approvisionnant dans le bassin du Congo ont plus de

⁴³⁹ Art. 7, RBUE.

chance de faire l'objet de contrôle en raison de la mauvaise réputation de cette région. L'objet des contrôles peut porter sur l'examen du système de diligence dans son ensemble ou sur les documents relatifs au fonctionnement du système collectés par l'opérateur. Outre les contrôles documentaires ci-dessus, les autorités compétentes peuvent également procéder à des contrôles sur les sites des opérateurs.

Le contrôle exercé par les autorités compétentes appelle quelques observations. Sur le plan procédural, les opérateurs sont informés des missions de contrôle avant leur réalisation. L'information préalable des opérateurs fait l'objet de controverses. Pour les acteurs la société civile, l'information préalable est susceptible de faciliter la dissimulation d'informations de la part d'opérateurs et d'atténuer l'efficacité et la transparence du contrôle⁴⁴⁰. Les contrôles planifiés peuvent également être déclenchés sur base des rapports des tiers. Les ONG environnementales interpellent régulièrement les autorités compétentes en se fondant sur ces dispositions de l'article 10 (2) du RBUE⁴⁴¹. En outre, un aspect essentiel du contrôle qui est l'évaluation sur site n'est mis en œuvre que de manière facultative. Dans le cas de la France, par exemple, il revient à l'agent d'apprécier de manière discrétionnaire l'opportunité ou non de procéder à un contrôle sur site⁴⁴². Dans l'hypothèse où il estime la documentation présentée suffisamment convaincante, il est en droit de s'en tenir à ce simple contrôle documentaire. La limitation au contrôle sur pièce est forcément problématique. Le contrôle sur pièces soulève tout d'abord la question de l'authenticité et de la crédibilité des documents mobilisés pour justifier la légalité des approvisionnements. De nombreux pays exportateurs sont réputés en proie à la corruption et à une gouvernance défailante. Par conséquent, les documents délivrés par les autorités de ces pays peuvent être sujets à caution. La deuxième observation porte sur la capacité des autorités compétentes à effectuer des contrôles

⁴⁴⁰ WWF, « Évaluation de la mise en œuvre du RBUE fiche d'évaluation pays : France », 2019, disponible sur https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2020-04/2019_Etude_France_%20WWF_Evaluation%20mise_en_oeuvre_du_RBUE-min.pdf (Consulté le 31 août 2020), p. 3.

⁴⁴¹ Voy. ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY, « Ban-boozled. How corruption and collusion fuel illegal rosewood trade in Ghana », 2019, disponible sur https://content.eia-global.org/posts/documents/000/000/906/original/BAN_Boozled_Rosewood_Ghana.pdf?1564513559 (Consulté le 31 août 2020) ; CLIENTEARTH, « Actualités du RBUE – mars 2019 à mars 2020 », 2020, disponible sur <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-04-20-actualites-du-rbue-de-mars-2019-a-mars-2020-coll-fr.pdf> (Consulté le 31 août 2020).

⁴⁴² MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, « Note technique du 27 avril 2015 relative à la mise en œuvre des contrôles relevant de la compétence du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en ce qui concerne l'application du règlement bois de l'Union européenne », disponible sur https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/note_technique_medde.pdf (Consulté le 31 août 2020).

efficaces pour limiter les risques de commercialisation de produits forestiers illégaux. Sur le plan quantitatif, le nombre de contrôles programmés paraît bien en deçà du niveau requis pour espérer dissuader durablement les pratiques douteuses. Bien plus, le nombre de contrôles planifiés annuellement est rarement effectué en totalité et il est très faible comparé au nombre de contrôles potentiels. Cette dernière observation est relative à l'attitude des autorités compétentes face aux opérateurs. Du point de vue des autorités compétentes, la pratique des contrôles ne s'inscrit pas dans une dynamique de criminalisation de l'action des opérateurs. Même si ces contrôles peuvent éventuellement déboucher sur des sanctions administratives, les autorités compétentes privilégient la logique d'accompagnement des opérateurs. C'est ainsi qu'elles peuvent recommander des mesures correctives en cas de manquements constatés. Dans certains cas, elles peuvent préconiser la saisie des produits ou l'interdiction de leur commercialisation. Dans les deux cas, ces actions s'apparentent davantage à des mesures conservatoires plutôt qu'à de véritables sanctions telles qu'énoncées à l'article 19 du RBUE. La logique d'accompagnement des opérateurs est confirmée par les dispositions de l'article 13 (1) du RBUE qui affirme que :

« Sans préjudice de l'obligation incombant aux opérateurs de faire diligence en application de l'article 4, paragraphe 2, les États membres, assistés le cas échéant de la Commission, peuvent fournir aux opérateurs une assistance et des conseils techniques ou autres en tenant compte de la situation des petites ou moyennes entreprises, afin de faciliter le respect des exigences énoncées dans le présent règlement, en particulier pour la mise en œuvre d'un système de diligence raisonnée conformément à l'article 6 ».

Dans le même sens, les dispositions du paragraphe 2 du même article encouragent les États à mettre en place des mécanismes de partage des informations de nature à faciliter l'évaluation des risques par les opérateurs. L'accompagnement est particulièrement utile dans la mesure où -le développement des systèmes de diligence peut se révéler onéreux, comme c'est le cas pour les systèmes de certification forestière. La notion de contrôle est ainsi étroitement liée à celle d'accompagnement en vue d'une mise à niveau progressive des opérateurs par rapport aux exigences du RBUE. L'accompagnement, en lieu et place du tout répressif, vise à éviter un des effets pervers de systèmes de certification qui fut la constitution d'un secteur forestier à deux niveaux avec, d'un côté, les firmes multinationales capables de s'offrir le luxe de la certification, et, de l'autre, les petites et moyennes entreprises généralement dans l'impossibilité d'adhérer à ce type de standards.

B. Le contrôle conjoint de la Commission et des autorités compétentes sur les organisations de contrôle

171. Le contrôle des organisations de contrôle s'inscrit toujours dans la logique de contrôle public des différents segments et acteurs de la gouvernance forestière. La Commission exerce un contrôle médiat sur les organisations de contrôle tandis que les autorités compétentes y exercent un contrôle immédiat. S'agissant de la Commission, elle surveille les organisations de contrôle à travers les remontées d'information des autorités compétentes ou les rapports des tiers. La Commission contrôle les actions de ces structures à l'image de ce qui se fait dans le cadre des systèmes privés de certification. L'expérience accumulée par les bureaux de certification a semble-t-il été capitalisée dans l'élaboration de l'architecture institutionnelle du RBUE. La relation de la commission vis-à-vis des organisations de contrôle ressemble à s'y méprendre à celle qui lie le « Accreditation Service International » (ASI) aux bureaux d'audit et de certification. Cette organisation indépendante est en effet chargée de donner des accréditations aux organismes certificateurs et peut les sanctionner, le cas échéant, en cas de manquement grave. La Commission dispose approximativement du même type de prérogatives sur les organisations de contrôle. Elle exerce un contrôle général sur ces entités à travers le pouvoir d'accréditation auquel est assorti un pouvoir de retrait. Selon l'article 2 du règlement délégué (UE) n°363/2012 de la Commission du 23 février 2012, « toute entité publique ou privée, qu'il s'agisse d'une compagnie, société, firme, entreprise, institution ou autorité, établie légalement dans l'Union, peut présenter à la Commission une demande en vue de sa reconnaissance en tant qu'organisation de contrôle ». La reconnaissance dont il est fait mention ici peut s'analyser comme un processus d'accréditation. L'obtention du statut d'organisation de contrôle est soumise à un large éventail de conditions. L'entité candidate doit notamment démontrer qu'elle dispose de l'expertise requise⁴⁴³, des capacités techniques et financières nécessaires à l'exercice de la diligence raisonnée⁴⁴⁴, qu'elle est établie dans un des pays membres⁴⁴⁵ et qu'elle n'a pas de conflits d'intérêts⁴⁴⁶. La Commission dispose également d'un pouvoir de révision ou de retrait de la reconnaissance en cas de

⁴⁴³ Art. 6, règlement délégué (UE) n°363/2012 de la commission du 23 février 2012.

⁴⁴⁴ Art. 7, règlement délégué (UE) n°363/2012 de la commission du 23 février 2012.

⁴⁴⁵ Art. 5, règlement délégué (UE) n°363/2012 de la commission du 23 février 2012.

⁴⁴⁶ Art. 8, règlement délégué (UE) n°363/2012 de la commission du 23 février 2012.

défaillance dûment constatée⁴⁴⁷. Il en est ainsi lorsque sur la base des rapports des tiers ou des informations d'une autorité compétente, il est établi qu'une organisation de contrôle n'est plus en capacité de remplir ses fonctions ou tout simplement ne remplit plus les exigences énoncées précédemment. Le pouvoir de révision ou de retrait conféré à la Commission peut être considéré comme un moyen de contrôle de l'action de ces structures qui, si elles peuvent être publiques, sont la plupart du temps d'origine privée. Ces prérogatives ne peuvent être mises en œuvre qu'au terme d'une évaluation complète et contradictoire des pratiques de l'organisation de contrôle. Plus qu'une évaluation, il s'agit en fait d'une inspection dont la Commission confie l'exécution à une expertise extérieure⁴⁴⁸. En fonction des conclusions de l'inspection, la Commission peut requérir des mesures correctives ou un avertissement officiel. Par ces moyens, la Commission veille à ce que les organisations de contrôle opèrent conformément aux exigences du RBUE.

172. Concernant le contrôle immédiat effectué par les autorités compétentes, il constitue le premier niveau de vérification du fonctionnement des organisations de contrôle. C'est sur la base de ces actions de surveillance que les autorités de surveillance peuvent saisir les autorités européennes en vue d'un éventuel retrait de la reconnaissance. L'article 8 (4) du RBUE décrit la surveillance des organisations de contrôle par les autorités compétentes en ces termes :

« Les autorités compétentes procèdent à des contrôles à intervalles réguliers pour vérifier que les organisations de contrôle opérant dans leur juridiction continuent d'exercer les fonctions visées au paragraphe 1 et remplissent les conditions fixées au paragraphe 2. Des contrôles peuvent également être effectués lorsque l'autorité compétente de l'État membre est en possession d'informations pertinentes, notamment de rapports étayés émanant de tiers, ou a détecté des lacunes dans la mise en œuvre par les opérateurs du système de diligence raisonnée établi par une organisation de contrôle ».

Sur le plan théorique, le RBUE semble avoir mis en place les garanties qui permettent de limiter les écarts de la part des organisations de contrôle. Mais, de manière opérationnelle, les autorités compétentes n'exercent pas de contrôle sur ces organes avec la même régularité et la même intensité que celles qu'on peut observer pour les opérateurs. La fréquence de ces contrôles est de 2 ans et au terme des premières évaluations sur le fonctionnement de ces structures, aucun dysfonctionnement susceptible d'entraîner un

⁴⁴⁷ Art. 10 et 11, règlement délégué (UE) n°363/2012 de la commission du 23 février 2012.

⁴⁴⁸ Art. 10, règlement délégué (UE) n°363/2012 de la commission du 23 février 2012

retrait de leur reconnaissance n'a été identifié⁴⁴⁹. Au final, qu'il s'agisse des organisations de contrôle ou des opérateurs, le RBUE a mis en place un arsenal de sanctions pour prévenir toute forme de violation.

§ 2. Le durcissement du régime de sanction pour non-respect de la diligence raisonnée

173. L'une des faiblesses de la lutte contre l'exploitation illégale est généralement la défaillance des sanctions aux violations des législations forestières. C'est une tendance observable dans les pays producteurs et dans plus encore au niveau international où un régime international contraignant fait défaut. C'est pour cette raison que la sanction en cas de non-respect constitue le socle du RBUE. Le RBUE ayant pour ambition d'exclure la circulation des bois et produits dérivés du marché européen, il est impératif que les contrevenants aux règles fixées par cet instrument soient sanctionnés. Par conséquent, le législateur européen a voulu mettre en place arsenal juridique suffisamment répressif pour amener les opérateurs à s'abstenir de toute tentative de mise en circulation du bois illégal sur le marché national. Lorsque des violations au RBUE sont constatées, le texte exige que celles-ci soient à la fois dissuasives et proportionnées (A). Au niveau opérationnel, la mise en œuvre des sanctions est du ressort de chaque État membre qui en détermine le contenu. Ce caractère national du régime de sanction est en théorie approprié, mais il pourrait constituer une entrave à l'efficacité du régime général des sanctions du fait de l'hétérogénéité des régimes nationaux (B).

A. Un affermissement marqué par l'exigence de sanctions effectives, dissuasives et proportionnées

174. Conformément aux dispositions de l'article 19 et au considérant n° 27 du RBUE, les opérateurs, commerçants et organisations de contrôle qui sont reconnus coupables de violations des dispositions de cet instrument doivent être sanctionnés. Le RBUE énonce à titre indicatif un certain nombre de sanctions auxquelles les États peuvent recourir en cas d'infractions. Il peut s'agir, selon la gravité de l'infraction, de peines constituées d'amendes, de saisies de bois et produits dérivés ou de suspensions de l'exercice des activités commerciales. La Commission dépend des États membres pour la mise en œuvre

⁴⁴⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport bisannuel couvrant la période allant de mars 2015 à février 2017*, Bruxelles, Belgique, Commission européenne, 2018, p. 12.

effective de ces exigences du RBUE, conformément à l'article 4 (3) du traité sur l'Union européenne. Cette disposition du traité sur l'Union européenne a en effet institué un principe de coopération loyale qui demande aux États membres de prendre les mesures appropriées pour assurer l'exécution des actes émanant des institutions européennes. Dans le même ordre d'idées, le principe de subsidiarité consacré par l'article 5 du traité sur l'UE permet aux États membres d'agir dans les domaines de compétences partagées lorsqu'il est établi que l'échelon national est le plus pertinent pour l'atteinte des objectifs communautaires. C'est la raison pour laquelle le RBUE se contente d'énoncer le principe général des sanctions tout en déléguant aux États membres la responsabilité de fixer le régime applicable selon leur législation nationale. La Cour de justice de l'Union européenne confirme cette responsabilité des États membres dans les hypothèses où le droit de l'Union est relativement imprécis. La CJUE affirme à ce propos que :

« Lorsqu'une directive communautaire ne prévoit pas de sanction spécifique en cas de violation de ses dispositions ou renvoie, sur ce point, aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, l'article 5 du traité impose aux États membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. À cet effet, tout en conservant un pouvoir discrétionnaire quant au choix des sanctions, ils doivent veiller à ce que les violations de la réglementation communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif »⁴⁵⁰.

De même, dans son arrêt du 7 octobre 2010, la CJUE, après avoir rappelé sa position de principe, ajoute que les États sont compétents pour choisir les mesures qui leur semblent appropriées en cas de violation des dispositions communautaires⁴⁵¹. Toutefois, précise la CJUE, cette compétence doit être exercée conformément au droit de l'Union européenne et en particulier de ses principes fondamentaux.

- 175.** La compétence des États en matière de fixation du régime de sanction est tempérée par l'obligation qui leur est faite de s'assurer que les sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives. Là encore, il revient aux États membres, d'apprécier le caractère proportionné, effectif et dissuasif des sanctions qu'ils infligent aux contrevenants. La marge d'appréciation nationale ainsi reconnue doit tenir compte d'une double exigence à savoir, le respect du cadre juridique national et la conformité aux exigences de la

⁴⁵⁰ Arrêt de la cour, 8 juin 1994, Commission / Royaume-Uni, C-382/92, § 55.

⁴⁵¹ Arrêt de la cour, 7 octobre 2010, Stils Met, C-382/09, § 45.

législation européenne. Ainsi, les États membres ne doivent ni dénaturer la réglementation européenne, ni en amoindrir la portée. Toutefois, il se trouve que, pour des raisons liées à la spécificité de chaque système juridique national, le régime général des sanctions connaît des distorsions importantes entre les États membres. De tels écarts sont de nature à fragiliser l'architecture du système de sanctions et à rendre le marché européen perméable à la circulation des produits issus de l'exploitation illégale. Il est donc important de préciser à quoi renvoie la référence aux sanctions effectives, dissuasives et proportionnées.

176. La réglementation européenne ne fournit pas de définition précise de cette expression. C'est la Cour de justice européenne de justice qui a contribué à préciser son contenu à travers une jurisprudence constante. Elle a en effet rappelé à maintes occasions la nécessité d'adopter des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées en cas de violation de la législation européenne. La CJUE a évoqué cette expression dès son arrêt du 8 juin 1994, dans une affaire opposant la Commission au Royaume-Uni⁴⁵². Elle a ensuite réitéré sa position dans plusieurs arrêts au cours des dernières années⁴⁵³, comme dans son arrêt du 7 octobre 2010⁴⁵⁴.

Lorsqu'on évoque le caractère effectif de la sanction on fait en principe référence à son application. Mais le terme « effectif » est susceptible d'appréhension différente. Dans les conclusions de l'arrêt du 12 juillet 2005, l'Avocat général avait estimé que le terme

« "Effectif" doit être compris dans ce contexte comme signifiant qu'il existe une probabilité crédible que, en cas de non-respect de la réglementation sur la pêche, les marins encourent un risque important d'être découverts et de subir des sanctions les privant au minimum du profit économique résultant des infractions à ladite réglementation »⁴⁵⁵.

Dans cette affaire, le caractère effectif concernait l'exercice des contrôles et des mesures d'exécution par les États membres. Affirmer que les contrôles ou les sanctions sont effectifs revient à dire que la mise en mouvement de cette action n'est pas une donnée aléatoire. Bien au contraire, il s'agit d'une action tangible dont les conséquences sont certaines. En outre, le terme effectif renvoie aussi à l'idée de résultat. Ainsi, l'application

⁴⁵² Arrêt de la cour, 8 juin 1994, Commission / Royaume-Uni, C-382/92, *op. cit.*, § 55 ; Arrêt de la cour, 26 septembre 2013, Texdata Software, C-418/11, § 50.

⁴⁵³ Voy. Arrêt de la cour, 12 septembre 1996, Sandro Gallotti C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 et C-157/95, § 14 ; Arrêt de la cour, 8 septembre 2005, Syuichi Yonemoto, C-40/04, § 59.

⁴⁵⁴ Arrêt de la cour, 7 octobre 2010, Stils Met, C-382/09, § 45.

⁴⁵⁵ Conclusions M. Geelhoed - Affaire C-304/02, § 39.

des sanctions doit permettre dans ce cas précis d'atteindre les objectifs du RBUE à savoir l'interdiction de la commercialisation du bois illégal. L'effectivité de la sanction va alors concrètement renvoyer à un changement réel de comportement de la part des acteurs et au respect de la législation européenne par ces derniers. On dira donc d'une sanction qu'elle est effective si elle permet de matérialiser les objectifs de protection de l'environnement recherchés par la législation européenne.

Pour ce qui est de l'aspect dissuasif, la sanction doit présenter un niveau de sévérité et d'intransigeance tel que l'engagement dans des activités illégales ne puisse exercer un quelconque attrait sur les acteurs. Pour la CJUE, « les procédures ouvertes doivent être de nature à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature »⁴⁵⁶. La sanction sera donc qualifiée de dissuasive si la répression qui l'accompagne incite fortement les opérateurs à agir dans le sens du respect des exigences de la législation européenne. La démarche inverse étant réputée contreproductive sur le plan économique.

Concernant enfin le caractère proportionné de la sanction, cela signifie qu'elle doit être de nature à atteindre les objectifs de la loi, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs⁴⁵⁷. En vertu de la règle de la proportionnalité, la sanction infligée doit être appropriée c'est-à-dire, être suffisamment ferme pour empêcher la reproduction des comportements délictuels ou criminels et en même temps tenir compte de la gravité de l'infraction pour ne pas être punitive.

- 177.** Depuis l'adoption du RBUE en 2010 et son entrée en vigueur en 2013, de nombreux États européens ont mis en place ou ajusté leur réglementation nationale pour développer des régimes de sanctions. La France a ajusté sa réglementation en 2014 à travers la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. L'article 76 de cette loi prévoit essentiellement des sanctions pénales comprenant des amendes et des peines d'emprisonnement. Selon qu'il s'agit de l'absence de système de diligence, la mise sur le marché involontaire de bois d'origine illégale ou le non-respect de l'interdiction de fonctionnement de l'entreprise ou encore la commission de ces infractions en bande organisée, les sanctions prévues peuvent aller de 100 000 à 500 000

⁴⁵⁶ Arrêt de la cour, 12 juillet 2005, *Commission / France*, C-304/02, § 37.

⁴⁵⁷ Arrêt de la cour, 13 juillet 2017, *Türkevei Tejtermelő Kft.*, C-129/16, note CJUE.

euros et les peines de prison entre 2 et 7 ans. En termes d'application, les critères fixés par le RBUE semblent difficilement mis en œuvre d'un point de pratique. Dans son évaluation relative à la mise en œuvre du RBUE entre 2015 et 2017, la Commission se contente de signaler que les pays ont régulièrement communiqué des informations sur leur arsenal de sanctions, sans fournir de détails sur leur caractère effectif, dissuasif et proportionné⁴⁵⁸. Le rapport informe aussi sur la nature des sanctions prévues en cas de violation, lesquelles peuvent être administratives ou pénales, voire purement pédagogiques dans certaines situations⁴⁵⁹. En réalité, les sanctions pour violation du RBUE sont traitées par les pays membres comme des données extérieures à leur propre législation nationale. L'action de la société civile a notamment révélé des distorsions entre les sanctions prévues par la législation et leur application effective⁴⁶⁰. La faiblesse de certaines de ces sanctions est sans aucun doute contraire au RBUE, vu le type d'infractions que cet instrument juridique est censé combattre. De tout évidence, le chemin vers la matérialisation des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées semble encore long. La principale raison de cette difficulté réside dans l'hétérogénéité des régimes de sanction applicables dans les États membres de l'Union européenne.

B. Un affermissement tempéré par l'hétérogénéité des régimes nationaux de sanction

178. Les régimes nationaux de sanction se distinguent par leur diversité. Bien que chaque État membre ait pris des mesures pour assurer l'effectivité du RBUE, les particularités de chacun des systèmes juridiques conduisent inévitablement à des traductions différentes du droit de l'Union dans les droits nationaux. L'évaluation conduite par la Commission sur cette question est assez illustrative de cette hétérogénéité. Au sujet des pays dont les rapports ont été évalués, la Commission indique ce qui suit :

⁴⁵⁸ COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport bisannuel couvrant la période allant de mars 2015 à février 2017*, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ CLIENTEARTH, « Les sanctions nationales RBUE : Sont-elles suffisamment effectives, proportionnées et dissuasives ? », 2018, p. 8; disponible sur <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2018-03-01-les-sanctions-nationales-rbue-sont-elles-suffisamment-effectives-proportionnees-et-dissuasives-ce-fr.pdf> (Consulté le 1 septembre 2020).

« 25 pays ont fourni des précisions sur les amendes applicables en cas d'infraction au "règlement Bois"; leur montant est variable, allant de 14 euros seulement jusqu'à des amendes illimitées. Les amendes les plus élevées signalées sont celles relatives à l'interdiction de mettre sur le marché de l'Union de bois issus d'une récolte illégale et de produits dérivés de ces bois: - Jusqu'à 100 000 d'euros: Autriche, Bulgarie, Croatie, Chypre, Allemagne (sanctions administratives), Grèce, Hongrie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie et Suède; Jusqu'à 1 000 000 d'euros: République tchèque, France, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg et Espagne; Plus de 1 000 000 d'euros: Belgique, Estonie, Allemagne (sanctions pénales) et Royaume-Uni. Le Danemark a indiqué ne pas avoir fixé de limite. En Finlande et en Suède, les amendes sont déterminées en fonction du chiffre d'affaires des contrevenants. La saisie de bois ou de produits dérivés a été citée comme une des sanctions possibles par 19 pays, tandis que 10 pays peuvent suspendre l'autorisation de commercialisation. Les infractions au règlement "Bois" sont passibles d'emprisonnement dans 15 pays, la peine potentielle la plus longue étant fixée à 10 ans (Grèce) et la plus courte à 30 jours (Luxembourg) »⁴⁶¹.

179. Ces écarts entre les pays dont certains sont réellement significatifs sont problématiques pour la cohérence du régime de sanction à l'échelle de l'Union européenne. Le fait que certains pays privilégient des sanctions pénales alors que d'autres s'inscrivent plutôt dans le sillage des sanctions administratives crée des lacunes dans le système. Des opérateurs peuvent être tentés d'organiser leurs importations de bois et de produits forestiers en fonction de la sévérité des sanctions applicables. Si la législation d'un pays est considérée comme attractive, c'est-à-dire que le bénéfice économique retiré par l'opérateur est supérieur aux risques de sanctions encourus, les opérateurs peu scrupuleux vont y placer leur produit pour la première fois. La notion de « première fois » n'est pas anodine puisque c'est à ce moment précis que les risques d'être contrôlés sont les plus élevés. Ces risques de placement de bois illégal sont accentués lorsque la politique d'approvisionnement du pays est relativement souple, en raison par exemple du faible niveau des importations et des défaillances des systèmes nationaux de contrôle. La problématique des importations de teck du Myanmar illustre à suffisance ces tentatives des opérateurs de contourner la législation européenne. Le Myanmar est réputé être un pays à haut risque au regard des exigences du plan d'action FLEGT. Pour plusieurs pays européens, le teck en provenance du Myanmar est à très haut risque au regard des nombreuses irrégularités qui entachent les expéditions de ce pays. Le Myanmar a d'ailleurs récemment modifié sa législation forestière et renforcé l'arsenal de sanctions relatives à l'exploitation forestière illégale⁴⁶². En dépit de la connaissance des risques

⁴⁶¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport bisannuel couvrant la période allant de mars 2015 à février 2017*, op. cit., pp. 3-4.

⁴⁶² ITTO, « Tougher penalties for forest crime in Myanmar », *Tropical Timber Market Report*, 2019, vol. 23, n° 9, p. 6.

d'illégalité avérés, plusieurs opérateurs européens ont poursuivi leurs approvisionnements en teck du Myanmar en exploitant à leur avantage les failles propres au RBUE lui-même et les lacunes du système de diligence de la Croatie. Selon Environmental Investigation Agency, les failles du RBUE instrumentalisées dans ce cas se présente ainsi :

« The loophole being exploited has two elements. The first is in the EUTR itself. Only the “operator” – the person or company first placings timber on the European market – has to conduct due diligence to ensure any nonnegligible risks that the timber is illegal are mitigated. If the operator then provides the timber to someone else, that individual only has to be able to say who they received the timber from, not conduct due diligence of their own. So, if a company in Germany paid another company in Croatia to import the timber, the German company could avoid having to conduct due diligence. The second element of the loophole is finding a country in Europe with weak EUTR enforcement so that an operator with inadequate due diligence might still get away with bringing timber into Europe. In that case, a company in the country with weak enforcement could bring timber into the European market and sell it on to any other part of Europe without the buyers having to worry whether the timber was from a legal source. It appears some companies had decided to target Croatia as a country they thought would have weak EUTR enforcement, although this has proven not to be the case »⁴⁶³.

Cet exemple illustre la difficulté à mettre en œuvre efficacement les instruments juridiques de l'UE, surtout lorsque celle-ci dépend étroitement de la volonté des États membres. Mais il permet aussi de souligner la nécessité de renforcer le devoir de vigilance des États. Ainsi, l'attention devrait bien sûr être portée sur les opérateurs qui mettent du bois pour la première fois sur le marché. Plus fondamentalement c'est le contrôle des commerçants qui devraient être renforcé, surtout lorsque le bois est issu des pays dits à risque. Au final, c'est aussi le rôle de la Commission qui devrait être renforcée de manière à veiller à ce que les régimes nationaux de sanction demeurent cohérents avec le droit de l'UE et soient harmonisés.

⁴⁶³ ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY, *The Croatian Connection. Exposed Importing illicit Myanmar teak through Europe's back door*, Washington DC, Environmental Investigation Agency, 2020, pp. 6-7.

Conclusion du Titre 2

- 180.** Si les normes juridiques ont semblé perdre leur rôle prédominant face à la montée en puissance, il est établi que cette relégation au second plan n'est qu'apparente. Les acteurs publics ont effet déployé diverses stratégies pour reprendre le contrôle de la gouvernance forestière aussi bien dans les pays producteurs que dans les pays consommateurs. Le développement des accords de partenariat volontaire et la consécration des obligations de diligence raisonnées participent de cette stratégie publique de reconquête d'une gouvernance globale des forêts longtemps laissée aux mains des acteurs et des systèmes privés de certifications. La remise des normes juridiques au centre de la régulation des forêts a nécessité la construction d'une nouvelle légitimité afin de garantir l'acceptabilité des produits forestiers sur le marché international. Ainsi, avec la mise en œuvre des APV, ce n'est pas seulement la légalité de l'exploitation forestière qui est poursuivi. C'est l'ensemble du système de gouvernance forestière qui est en cours de refondation.
- 181.** Parallèlement, et de manière complémentaire, les obligations de diligence visent à limiter les risques d'importation des bois et produits dérivés d'origine illégale au niveau européen en renforçant le contrôle sur les opérateurs. Au-delà du contrôle des opérateurs, la réglementation européenne essaie de faire rentrer les normes de certification dans son giron. Tout en reconnaissant leur importance, le RBUE conditionne leur fonctionnement à un alignement à ses exigences et les cantonne à un rôle secondaire.
- 182.** L'observation générale qui peut être faite du développement des normes de certification et des efforts des normes juridiques pour brider cette tendance expansionniste, c'est la porosité des deux systèmes normatifs. Aucun de ces systèmes normatifs n'est resté indemne au contact de l'autre. Aussi assiste-t-on à une compénétration progressive de ces deux systèmes normatifs.

Partie 2 - L'interpénétration graduelle des normes juridiques et des normes de certification forestière

183. À rebours de l'hypothèse du monisme juridique qui postule l'exclusivité, la souveraineté et l'universalité de l'ordre juridique sur la scène sociale, l'univers normatif est marqué par le pluralisme⁴⁶⁴. Pluralisme juridique d'abord, dans le sens où plusieurs ordres juridiques coexistent dans l'espace normatif, qu'ils soient internationaux, supra-étatiques, infra-étatiques ou transnationaux⁴⁶⁵. Dans un contexte de globalisation des échanges économiques, la souveraineté des normes juridiques est fortement concurrencée par l'émergence de nouveaux acteurs qui contribuent à décentrer la production juridique⁴⁶⁶. À titre d'illustration, les acteurs économiques privés se distinguent par une production normative dynamique et variée. De la même manière, les organisations d'intégration économique ou politique dont le développement est sans cesse croissant, s'immiscent dans la production juridique. Le développement de l'arbitrage privé en cas de litiges économiques impliquant des États et des acteurs économiques ou des acteurs économiques uniquement finissent d'éroder la souveraineté de l'ordre juridique étatique. Pluralisme normatif ensuite, puisque, à côté des normes juridiques, prolifèrent tout une diversité de normes, de nature éthique, comptables ou autres⁴⁶⁷.

184. Les différents sous-systèmes qui gravitent dans la sphère sociale entretiennent inéluctablement des relations. L'idée de clôture des espaces normatifs est par conséquent une donnée inopérante, y compris en ce qui concerne l'ordre juridique⁴⁶⁸. En tant qu'ordre normatif dominant de la sphère sociale⁴⁶⁹, le droit ne peut en effet évoluer en autarcie. Les frontières du système juridique sont perméables aux influences extérieures et particulièrement à celles provenant des systèmes normatifs non juridiques avec lesquels il cohabite. Le concept d'internormativité est utilisé pour qualifier ces relations entre systèmes normatifs dont les interactions peuvent se présenter sous l'angle de la conflictualité, concurrence ou de la complémentarité. JEAN CARBONNIER souligne

⁴⁶⁴ J. CARBONNIER, *Flexible droit, op. cit.*, p. 18 ; J.-G. BELLEY, « L'État et la régulation juridique des sociétés globales: Pour une problématique du pluralisme juridique », *Sociologie et sociétés*, septembre 2002, vol. 18, n° 1, p. 15.

⁴⁶⁵ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? op. cit.*, p. 187.

⁴⁶⁶ A.-J. ARNAUD, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques », *Droit et société*, 1997, vol. 35, n° 1, p. 14.

⁴⁶⁷ É. PEZET et J. SÉNÉCHAL, *Normes juridiques et normes managériales : enjeux et méthode d'une nouvelle internormativité*, Droit et société, n° 29, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, p. 162.

⁴⁶⁸ A.-J. ARNAUD, « Le Droit : un ensemble peu convivial », *Droit et société*, 1989, vol. 11, n° 1, pp. 79-96.

⁴⁶⁹ G. ROCHER, « Pour une sociologie des ordres juridiques », *Les Cahiers de droit*, 1988, vol. 29, n° 1, p. 108.

fort à propos que, « entre le droit et les autres systèmes normatifs, des rapports se nouent et se dénouent, des mouvements, des conjonctions, des conflits se produisent »⁴⁷⁰. Dans la même perspective, JACQUES CHEVALLIER met en avant l'instabilité des frontières de la normativité juridique ainsi que la perméabilité comme trait distinctifs des systèmes normatifs en général. Il affirme en substance que :

« D'une part, les systèmes normatifs qui existent à l'intérieur d'une même société apparaissent comme les éléments d'un ensemble, les parties d'un Tout, l'ordre sociale au sein duquel ils occupent une place variable et évolutive : les frontières de la juridicité sont mouvantes et en permanence redéfinies au fil des interactions qui se déroulent avec les autres systèmes normatifs. D'autre part, les systèmes normatifs ne forment pas des ensembles cloisonnés, imperméables les uns aux autres, irréductiblement séparés : l'ordre juridique est constamment irrigué par des normes de provenance diverse, tout en contribuant en retour à fixer les contours de la normativité sociale »⁴⁷¹.

185. L'univers normatif, qu'il soit juridique ou extra-juridique, se distingue ainsi par une forme de plasticité qui autorise la circulation des normes et des concepts au-delà des espaces normatifs originels. Ce phénomène de migration normative a nécessairement des implications sur l'intégrité du système qui reçoit, sur la force de la norme transférée et sur l'objet protégé. L'intégrité du système normatif est susceptible d'être remise en cause si les normes et les règles incorporées sont d'une intensité telle que le contenu originel du système normatif s'en trouve profondément dilué. Ainsi, sous des apparences identiques sur le plan formel, on se retrouverait en face d'une véritable mutation substantielle faisant du système normatif récepteur un simple réceptacle des normes étrangères. Dans cette perspective, ce sont les fondements de l'ordre normatif récepteur qui seraient remis en cause, avec pour conséquence une possible fragilisation. De la même manière, la norme transférée est susceptible de gagner en intensité à travers l'acquisition d'une force nouvelle. Quant à l'objet protégé, il peut voir son régime de protection densifié et renforcé du fait de l'appartenance simultanée à deux ordres normatifs distincts.

186. Cette perspective théorique se vérifie de manière empirique dans le secteur forestier dans le bassin du Congo. Dans cet espace, on constate en effet que le droit forestier et la certification forestière ont des contacts de plus en plus en plus prononcés, marquant une véritable ouverture de chaque système normatif aux normes développées par l'autre. D'une approche originelle marquée par la concurrence et une forme de clôture, la

⁴⁷⁰ J. CARBONNIER, *Sociologie du droit*, Quadrige, Paris, Presses universitaires de France, 1978, p. 317.

⁴⁷¹ J. CHEVALLIER, « L'internormativité », in I. HACHEZ *et al.* (éds.), *Les sources du droit revisitées - vol. 4*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2012, p. 693.

tendance actuelle est à convergence graduelle de leurs contenus (Titre 1). Une telle évolution n'est pas sans conséquence, aussi bien sur l'ordre juridique que sur la mise en œuvre de la gestion durable (Titre 2).

Plan de la seconde partie :

Titre 1 – La convergence substantielle des normes juridiques et de certification forestière

Titre 2 – Les répercussions ambivalentes de la convergence normative

Titre 1 - La convergence substantielle des normes juridiques et de certification forestière

187. Historiquement, les normes de certification et les normes juridiques se sont développées de manière parallèle dans le bassin du Congo. La tendance hégémonique qui a caractérisé le développement de la certification forestière dans sa phase initiale fut un obstacle à son appréhension positive par les acteurs publics. Les thuriféraires de cette forme de gouvernance se sont employés à décrédibiliser les normes juridiques et remettre en cause leur capacité à promouvoir la gestion durable. Ce développement des normes de certification dans une perspective éminemment concurrentielle a suscité quelquefois de l'hostilité, mais plus souvent une forme d'indifférence de la part des dépositaires de l'ordre juridique étatique. Il faut dire qu'en Afrique centrale, la position centrale dans la régulation sociale est profondément ancrée dans les habitus des appareils administratifs et politique. Il en va de même de la croyance en la toute-puissance de la norme juridique et en l'État comme source unique des normes régulant les activités dans le secteur forestier. A priori, tout semble donc séparer la certification forestière et l'ordre juridique, tant l'autonomie normative et institutionnelle de ces deux ordres normatifs est régulièrement affirmée. Mais, à l'observation de la réalité sociale, la frontière entre ces deux systèmes normatifs n'est pas aussi étanche qu'elle en a l'air en apparence. Dans le secteur forestier, la coexistence entre les systèmes normatifs est inéluctable. On y retrouve les deux tendances majeures du phénomène d'internormativité telles que précisées par JEAN-GUY BELLEY :

« La première fait référence au transfert ou passage d'une norme ou d'une règle d'un système normatif à un autre. L'internormativité se reconnaît alors à ce qu'une règle qui a été produite ou formulée à l'intérieur d'un système normatif donné se retrouve telle quelle, ou à peu près telle quelle, dans un autre ordre normatif. C'est le cas lorsque le droit - par l'intervention du législateur ou d'un juge - accepte de recevoir une règle technique dans le corpus des règles juridiques et de lui donner ainsi "force de loi". La règle technique se trouve alors incorporée à deux ordres normatifs. [...] Dans un second sens, la notion d'internormativité fait référence à la dynamique des contacts entre systèmes normatifs, aux rapports de pouvoir et aux modalités d'interinfluence ou d'interaction qui peuvent être observés entre deux ou plusieurs systèmes normatifs. Entendue dans cet autre sens, l'internormativité ne suppose pas nécessairement le passage d'une règle d'un ordre normatif vers un autre. Dans ce second sens, l'internormativité peut prendre la forme d'une résistance à ce passage, tout autant que celle de l'emprunt d'une norme "étrangère". Les porteurs d'un ordre normatif peuvent s'employer à faire obstacle à un transfert de normes, perçu comme une intrusion ou un envahissement non souhaité »⁴⁷².

Lorsqu'on applique ce raisonnement au secteur forestier dans le bassin du Congo, on observe que l'internormativité ne se déploie pas avec la même intensité selon qu'on l'analyse à partir de l'ordre juridique ou sous le prisme de la certification forestière. Alors que les normes juridiques ont profondément imprégné le système de certification forestière, on remarque à l'inverse qu'il existe une forme de résistance des porteurs de l'ordre normatif dominant face à la certification. Cette prudence de l'ordre juridique à prendre en compte la certification forestière se traduit par une juridicisation timide des normes de certification forestière (Chapitre 1) tandis que l'ouverture de la certification à la normativité juridique se décline sous la forme d'une extension substantielle des normes juridiques à la certification forestière (Chapitre 2).

Plan du titre :

Chapitre 1 – La juridicisation partielle de la certification forestière

Chapitre 2 – L'extension substantielle des normes juridiques à la certification forestière

⁴⁷² J.-G. BELLEY, *Le droit soluble : contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*, Droit et société, n° 16, Paris, L.G.D.J, 1996, pp. 26-27.

Chapitre 1 - La juridicisation partielle de la certification forestière

- 188.** En appliquant le « paradigme de l'autopoïèse » au système juridique, NIKLAS LUHMANN postule que celui-ci est un système clos⁴⁷³. Envisager l'ordre juridique comme système autopoétique, suppose que celui-ci dispose de la capacité unique de produire et de générer de manière autonome les normes indispensables à son fonctionnement. Par conséquent, la qualité de norme juridique ne peut être attribuée à une norme que par l'ordre juridique lui-même⁴⁷⁴. L'aptitude de l'ordre juridique à s'auto-reproduire sur le plan normatif rend de ce fait superfétatoire la nécessité d'entretenir des relations avec d'autres systèmes juridiques. SANTI ROMANO qualifie d'« irrelevance » cette absence de relations qui conduit les systèmes juridiques à s'ignorer mutuellement ou à remettre en cause leur statut respectif de système juridique⁴⁷⁵. L'hypothèse de la fermeture hermétique du système juridique est pour le moins radicale et incompatible avec la réalité des systèmes juridiques. MICHEL VAN DE KERCHOVE et FRANÇOIS OST nuancent cette approche en soulignant que l'autopoïèse du système n'est pas synonyme d'isolement⁴⁷⁶. L'hypothèse de l'autopoïèse du système implique une isolation exclusivement normative destinée à préserver l'intégrité du système. À l'isolation normative, vient se grever une « ouverture cognitive », synonyme de la perméabilité du système à son environnement⁴⁷⁷.
- 189.** Les frontières du système juridique sont par nature poreuses. Le système juridique est perméable à l'influence des systèmes normatifs économiques, moraux, comptables ou médicaux auxquels il peut le cas échéant emprunter des normes⁴⁷⁸. L'ordre normatif dominant dispose ainsi d'une aptitude singulière à se saisir des normes émises par les sous-systèmes normatifs qui gravitent dans son environnement immédiat. Dans cette perspective, JEAN CARBONNIER fait remarquer que le système juridique se démarque des autres systèmes normatifs par sa « disponibilité, sa réceptivité, son ouverture tous azimuts »⁴⁷⁹. Contrairement aux autres systèmes normatifs qui ne disposeraient pas des mêmes facultés d'absorption universelle, le système juridique peut incorporer en son sein

⁴⁷³ N. LUHMANN, « Le droit comme système social », *Droit et société*, 1989, vol. 11, n° 1, p. 56.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 56.

⁴⁷⁵ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? op. cit.*, p. 199.

⁴⁷⁶ M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le Système juridique entre ordre et désordre*, Les Voies du droit, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 152.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, p. 153.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 175 ; M. VAN DE KERCHOVE, « Les limites relatives du droit », in *Aux limites du droit*, Droit public, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 39.

⁴⁷⁹ J. CARBONNIER, *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Defrénois, 1979, p. 256.

des normes ayant précédemment appartenues à d'autres systèmes normatifs et les transformer en normes juridiques. À cet effet, JEAN CARBONNIER affirme que :

« la norme juridique dispose, à l'égard de la norme non juridique, d'un pouvoir dont celle-ci ne possède pas l'équivalent à l'égard de celle-là. Entendez que la règle de droit est capable de s'approprier n'importe quelle autre règle sociale »⁴⁸⁰.

Cette perméabilité est consubstantielle à la nature du système juridique. D'une part, la « neutralité axiologique »⁴⁸¹ du système juridique en fait le réceptacle de tout type de normes. D'autre part, « la règle de droit est seconde par rapport aux autres catégories de normes »⁴⁸² dont elle « reflète les valeurs et entérine les pratiques »⁴⁸³. JEAN CARBONNIER se situe dans la même logique lorsqu'il affirme :

« qu'au rebours des autres normes sociales, dont chacune a son objet concret, la règle juridique a un contenu indéterminé, abstrait, ou plutôt qu'elle n'a même pas de contenu, qu'elle fonctionne comme un simple contenant ; que le droit ne correspond pas à un système particulier de valeur, qu'il ne se rattache à un système de valeur qu'indirectement, par l'intermédiaire des autres systèmes normatifs auxquels il apporte sa consécration ».

Au regard de ce qui précède, c'est un truisme d'affirmer que le système juridique est en position de juridiciser par divers moyens la diversité et la variété des phénomènes normatifs qui existent dans le système social et que ANDRÉ JEAN ARNAUD regroupe sous l'expression « infra-droit »⁴⁸⁴.

Les propriétés de réceptivité des normes développées en dehors du champ juridique se déploient de manière extrêmement claire dans le bassin du Congo. On observe en effet une propension nouvelle des ordres juridiques à accueillir les normes de certification forestière depuis le milieu de la décennie 2000. C'est une évolution majeure si on se rappelle qu'à l'origine, les dépositaires de l'ordre juridique ont déployé des trésors d'énergie pour ignorer ou maintenir l'étanchéité des frontières avec la certification. Plus que la volonté de garantir la clôture normative de l'ordre juridique, c'est la condescendance qui définit le mieux l'attitude des dépositaires de l'ordre juridique face aux normes de certification forestière. Conformément à la posture traditionnelle qui

⁴⁸⁰ J. CARBONNIER, *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Defrénois, 1979, p. 256.

⁴⁸¹ J. CHEVALLIER, « L'internormativité », *op. cit.*, p. 702.

⁴⁸² D. LOCHAK, « Droit, normalité, normalisation », in *Le droit en procès*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 53.

⁴⁸³ *Ibid.*, p. 53.

⁴⁸⁴ A.-J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique. I, Où va la sociologie du droit?*, 26, Bibliothèque de philosophie du droit, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981, p. 365.

consiste à considérer les normes juridiques comme seules légitimes, et les autres catégories de normes comme une « forme ancillaire de normativité, déléguée et subordonnée »⁴⁸⁵, les normes de certification sont perçues comme de « l'infra-droit ». Cette condescendance vis-à-vis des normes de certification imprègne la manière dont la certification a été réceptionnée sur le plan juridique. Lorsqu'on analyse en profondeur sa juridicisation, il apparaît que les instruments auxquels les États recourent pour intégrer la certification à l'ordre juridique sont de nature obligatoire sur le plan formel. En même temps, l'appréciation de la substance de ces instruments montre que leur contenu est faible et qu'ils ne créent pas véritablement d'obligations à l'encontre des États ou des acteurs du secteur forestier. Face à un ordre normatif qui a démontré des prétentions hégémoniques et instauré un rapport concurrentiel aux systèmes juridiques dans la gestion des forêts, les acteurs publics font preuve de réserve dans son intégration dans l'ordre juridique. La réticence des acteurs publics est renforcée par le fait que la réception de la certification forestière ne procède pas d'une évolution sociétale conçue et pensée dans le cadre des schémas classiques d'élaboration des normes juridiques. Le rôle des partenaires extérieurs est capital dans cette ouverture des ordres normatifs dominants. Or, il est désormais établi que lorsque les acteurs publics du bassin du Congo doivent opérer des changements fortement inspirés par les acteurs externes, la stratégie consiste à accepter les évolutions institutionnelles et normatives tout en les vidant de leur substance. Sur le plan juridique, cette forme particulière de défiance se traduit par la disjonction entre l'instrument juridique et son contenu de manière à atténuer, voire à annihiler la force normative de l'instrument. Il est en effet admis que qu'une norme juridique n'est pas nécessairement source d'obligations pour ses destinataires, pas plus que le caractère obligatoire d'une règle n'est synonyme de contrainte⁴⁸⁶. Par conséquent, l'enveloppe formelle d'un instrument juridique ne garantit pas sa normativité. Cette dernière peut être substantiellement tempérée par le déficit d'éléments d'obligatorité. C'est là un déterminant majeur de la juridicisation de la certification forestière qui se caractérise par le recours à des instruments juridiques obligatoires sur le plan formel (Section 1), mais donc le contenu est mou (Section 2).

⁴⁸⁵ B. FRYDMAN, « Prendre les standards et les indicateurs au sérieux », in *Gouverner par les standards et les indicateurs : De Hume au Rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 7-65.

⁴⁸⁶ S. MALJEAN-DUBOIS, T. SPENCER et M. WEMAËRE, « La forme juridique du futur accord de Paris sur le climat : enjeux et principales options », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 2015, n° 5, pp. 177-208.

Section 1. Le caractère obligatoire des instruments juridiques consacrant la certification forestière

190. Bien avant d'être intégrée formellement au droit, la certification forestière a bénéficié d'une reconnaissance par différents plans et programmes internationaux. C'est en effet dans ces instruments dits de *soft law* qu'elle fait pour la première fois son apparition dans le régime international des forêts. En 1998, le plan d'action du G8 tenu à Birmingham évoque la certification forestière, même si c'est de manière implicite. C'est notamment le cas lorsque le plan d'action affirme que les membres du G8 encouragent le secteur privé à développer et à mettre en œuvre les codes de conduite volontaires qui appuient la gestion durable des forêts⁴⁸⁷. La déclaration souligne également que le G8 encourage les instruments privés volontaires de marché susceptibles d'améliorer les pratiques de gestion dans le secteur forestier⁴⁸⁸. Suivant la même logique, le plan d'action FLEGT de l'Union européenne de 2003 reconnaîtra que les systèmes de certification peuvent permettre d'attester la licéité de la récolte des bois et produits forestiers commercialisés dans le marché européen⁴⁸⁹. Dans ce dernier cas, les systèmes de certification sont considérés comme des éléments au service de la lutte contre l'exploitation forestière illégale. L'évocation formelle de la certification forestière dans un instrument juridique contraignant interviendra avec l'accord international de 2006 sur les bois tropicaux. Cet accord énonce en substance en son article 1 (o) que ses objectifs sont de promouvoir l'expansion du commerce international des bois tropicaux issus de forêts gérés durablement et en conformité avec les législations en vigueur en :

« encourageant l'échange d'informations dans le but de mieux comprendre des mécanismes facultatifs tels, notamment, que la certification, afin de promouvoir la gestion durable des forêts tropicales, et en appuyant les efforts que les membres déploient dans ce domaine »

Tout en reconnaissant la certification forestière, l'AIBT de 2006 souligne de prime abord son caractère essentiellement facultatif et émet des réserves sur ce mécanisme de promotion de la gestion durable dont il convient d'améliorer la compréhension. La formulation de l'évocation de la certification forestière dans l'AIBT laisse transparaître une forme de méfiance vis-à-vis de la certification. Une telle méfiance est du reste

⁴⁸⁷ « UTLINK. G8 Action Programme on Forests », disponible sur <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/forests.html> (Consulté le 4 janvier 2021).

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, « Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT): Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne », 2003, p. 7.

compréhensible, si on se remémore que l'AIBT est un espace normatif dominé par les acteurs étatiques. La tendance impulsée au niveau international s'est progressivement élargie aux pays du bassin du Congo où les États sont de plus en plus engagés dans des processus de réception de la certification forestière dans les ordres juridiques. Le processus d'intégration se déroule de manière très officielle avec la reconnaissance des systèmes de certification. Dans cette première hypothèse, l'intégration est explicite (§1). Dans d'autres cas, l'ordre juridique emprunte, sans l'affirmer, des concepts et pratiques des systèmes de certification. Dans cette dernière hypothèse, on se situe dans une forme d'intégration qui peut être qualifiée d'implicite (§2).

§ 1. L'intégration explicite des systèmes de certification aux ordres juridiques

La gestion durable est une préoccupation qui a longtemps été abordée dans le bassin du Congo sous le prisme étatique. Mais la concentration de la gestion des écosystèmes forestiers sous la juridiction des États a rapidement montré ses limites. De nombreuses menaces auxquelles les forêts sont confrontées sont effet de nature transfrontalière, ce qui nécessite des réponses coordonnées. La quête de réponses nationales efficaces a conduit les États à mettre en place des instruments normatifs et institutionnels susceptibles de permettre aux États d'atteindre les objectifs de gestion durable. L'une des réponses autour de laquelle s'est dessinée un consensus entre les États consiste à promouvoir l'aménagement durable en recourant à divers instruments au rang desquels figure la certification forestière. La réception juridique de cette dernière s'est opérée dans un premier temps au niveau sous-régional avec sa consécration dans le droit communautaire (A). Cette première consécration a ensuite été étendue aux échelons nationaux, tout d'abord au titre du respect des engagements bilatéraux, et puis à l'occasion des réformes des cadres juridiques relatifs à la gestion forestière (B).

A. La consécration effective de la certification dans l'ordre juridique communautaire

191. La protection de l'environnement est une préoccupation qui est apparue très tardivement au niveau communautaire en Afrique centrale. Bien que le traité de 1981 instituant la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) évoque les

ressources naturelles parmi les domaines de coopération⁴⁹⁰, les ressources auxquelles fait référence le traité sont minières et hydrauliques. Le traité de 1981 ne fait nullement mention des forêts et de l'obligation de les protéger. Les objectifs prioritaires de ce traité avaient trait à l'intégration économique par l'harmonisation des politiques douanières, commerciales, scientifiques et touristiques. On ne retrouve donc pas la protection de l'environnement dans le droit primaire de la CEEAC, du moins dans sa version initiale. Après une longue période d'hibernation de l'organisation sous-régionale, c'est en 2019, à la faveur de la révision du traité instituant la CEEAC que la question des forêts est apparue pour la première fois dans le traité de la CEEAC. Selon l'article 74 de ce traité révisé, les États convenaient de prendre des mesures relatives à la gestion durable des écosystèmes forestiers et à la protection de la biodiversité⁴⁹¹. Le cadre juridique de l'institution sous-régionale s'adapte ainsi au fur et à mesure de l'évolution des enjeux environnementaux au niveau de la sous-région et au niveau global. L'absence d'évocation de la problématique des forêts dans les normes juridiques émises par la CEEAC ne doit pas être assimilée à un manque d'intérêts. Ce silence s'explique davantage par la léthargie de l'organisation sous-régionale. Parallèlement à cette léthargie, la problématique des forêts a fait l'objet d'un intérêt certain auprès des chefs d'États de la CEEAC.

- 192.** Le processus de communautarisation de la certification forestière s'inscrit dans le cadre de la construction d'une politique forestière à l'échelle de l'Afrique centrale. Dans cette perspective, les États ont entrepris de mobiliser tous les instruments susceptibles de contribuer à la gestion forestière durable et à la conservation, que ces instruments soient d'origine publique ou privée. L'insertion de la certification forestière dans le dispositif normatif sous-régional s'explique par cette ambition de mobiliser tous les instruments disponibles au service de la gestion durable. Les influences des partenaires techniques et financiers ainsi que la société civile internationale ne sont pas étrangères à la prise en compte juridique de la certification. Insérer dans le droit sous-régional des instruments dont la crédibilité est établie sur le plan international donne de la crédibilité à ce cadre normatif sous-régional en développement. Elle donne surtout la possibilité aux programmes sous-régionaux de bénéficier de financements internationaux conséquents dans le domaine de la gestion durable des forêts. Ainsi, l'intégration de la certification

⁴⁹⁰ Chapitre XI, Traité instituant la communauté économique des États de l'Afrique centrale.

⁴⁹¹ Art. 74 (1) et (2), Traité révisé instituant la communauté économique des États de l'Afrique centrale.

dans le droit communautaire s'est faite de manière expresse dans la plupart des instruments sous-régionaux.

- 193.** L'intégration de la certification forestière au droit communautaire s'est faite de manière progressive. La première phase de ce processus s'est matérialisée par la perception de plus en plus positive des instruments privés par les autorités publiques. Cette perception positive des instruments privés s'est traduite par leur promotion dans les instruments juridiques de nature déclaratoire. C'est ainsi que la déclaration de Yaoundé en 1999 a posé les jalons de l'intégration des normes privées dans le système juridique. Au terme du sommet des Chefs d'État d'Afrique centrale sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales, les États s'y sont engagés en substance à

« Adopter des politiques nationales harmonisées en matière de forêts et accélérer la mise en place des instruments d'aménagement, notamment des systèmes de certification harmonisés, reconnus internationalement, agréés par les États de l'Afrique Centrale et développer les ressources humaines pour leur mise en œuvre »⁴⁹².

La déclaration de Yaoundé a ainsi posé des principes de portée générale à l'intention des États afin de les inciter à promouvoir ce nouvel instrument. La certification fait son entrée dans l'ordre juridique communautaire à travers un instrument de *soft law*. Mais puisqu'il s'agit d'un instrument mou, il n'a aucun caractère coercitif pour les États qui sont libres d'apprécier la pertinence de la mise en œuvre des instruments proposés. Au regard de l'évolution de certaines dispositions contenues dans cette déclaration, elle peut néanmoins être considérée comme un acte préparatoire qui a contribué à porter la certification à la « dignité conventionnelle » en Afrique centrale. Cette évolution est cohérente avec les développements du droit international de l'environnement qui s'appuie fréquemment sur les instruments dit de *soft law* pour engranger des avancées dans les domaines où les positions et les intérêts des acteurs divergent. Le secteur forestier est précisément un des domaines où les divergences entre les acteurs sont les plus marquées, comme en témoigne l'absence d'accord international contraignant sur les forêts. L'antagonisme entre protection des forêts et développement économique est toujours très vivace dans ce domaine du droit de l'environnement. Les pays d'Afrique centrale sont particulièrement attachés au rôle économique des écosystèmes forestiers, même s'ils semblent adhérer à l'exigence de protection des forêts. Ils réceptionnent par conséquent

⁴⁹² Résolution du deuxième sommet des chefs d'État d'Afrique centrale sur la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers.

avec précaution les exigences de protection des forêts formulées au niveau international. Le recours à la *soft law* permet ainsi aux États d'Afrique centrale de s'engager officiellement dans la gestion durable à l'échelle de la sous-région sans pour autant être lié de manière obligatoire par un instrument juridique contraignant. Le recours à la *soft law* au niveau communautaire est donc un moyen pour les États d'Afrique centrale de préserver leurs marges nationales dans le domaine forestier. Il ne faudrait cependant pas croire que ces instruments sont sans effet sur les droits nationaux. Bien au contraire, à l'image de la déclaration de Rio, les engagements contenus dans la déclaration de Yaoundé ont largement influencé le traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale.

- 194.** Le traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale est le premier acte juridique qui consacre expressément la prise en compte de la gestion forestière durable à l'échelle communautaire. Ce traité procède de la volonté de concrétiser au niveau sous-régional les engagements anciens pris par les États dans le sillage de la Déclaration de Rio de 1992 et des conventions dites de Rio, notamment la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur la lutte contre la désertification et la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le traité reprend une partie substantielle des engagements contenus dans la déclaration de Yaoundé. C'est notamment le cas des engagements relatifs à la création des aire protégées transfrontalières, à la mise en place d'une fiscalité adéquate, à la participation des populations locales, à l'industrialisation de la filière bois et à la recherche des financements durables. S'agissant spécifiquement de la certification forestière, sa prise en compte dans le traité est énoncée dans les dispositions de l'article 1^{er}.

L'accord sous régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale constitue la troisième étape de la reconnaissance de la certification. Cet accord conclu en 2008 vise à promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts, favoriser le commerce des produits forestiers et contribuer au développement socio-économique des États⁴⁹³. Aux termes des dispositions de l'article 2, le champ d'application de l'accord s'étend à l'exploitation, la transformation, contrôle, suivi-évaluation et à la circulation des produits forestiers à l'intérieur des États et à l'échelle de la communauté. À cet effet, l'accord

⁴⁹³ Art. 3 (2), Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale, *op. cit.*

ambitionne d'assurer la cohérence des mécanismes de contrôle forestier dans le bassin du Congo et exige que les États mettent en œuvre les obligations et principes qu'il contient, au besoin en modifiant leur cadre juridique et institutionnel.

L'accord aborde la certification dans ses dispositions relatives à la traçabilité et la transparence. Selon les dispositions de l'article 25 :

« Les États s'efforcent de faire en sorte que les bois issus de leurs forêts soient certifiés par un système de certification ou de gestion durable jugé crédible par le marché international du bois. À cet égard, ils accordent, dans la procédure d'octroi des concessions, une attention particulière aux demandes de concession de sociétés déjà engagées dans le processus de certification ».

L'accord sur le contrôle forestier range la certification forestière parmi les instruments de promotion de la transparence, à côté de l'observateur indépendant et des systèmes nationaux de gestion de l'information forestière⁴⁹⁴. Il suggère implicitement la mise en place d'une préférence dans l'attribution des titres forestiers aux compagnies détentrices ou engagées dans les processus de certification internationalement reconnus. Implicitement, l'accord reconnaît que les compagnies forestières certifiées seraient plus enclines à garantir la transparence de la gestion et la traçabilité des produits forestiers. Cette convention sous-régionale incite fortement les États membres à mettre en place des mécanismes de promotion de la certification, cette dernière étant considérée comme un instrument de lutte contre l'exploitation illicite des produits forestiers. Outre la prise en compte de la certification forestière dans le droit originaire comme souligné précédemment, on la retrouve aussi dans les plans d'action sous-régionaux. À titre d'illustration, le plan de convergence, instrument de planification stratégique de la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) retient le développement et la mise en œuvre de mécanismes d'incitation à la certification forestière parmi ses objectifs opérationnels.

- 195.** Certaines dispositions de l'accord sur le contrôle forestier laissent penser que la certification a pu être intégrée de manière diffuse dans le droit sous-régional. L'instauration d'un label COMIFAC par l'accord sous-régional sur le contrôle forestier peut être assimilée à une forme de consécration implicite de la certification. L'article 35 (1) de l'accord sous-régional sur le contrôle forestier affirme en substance que :

⁴⁹⁴ *Ibid.*, art. 27 et 28.

« En vue de la mise en œuvre du présent accord et sans préjudice de la responsabilité qui incombe aux États partie, la COMIFAC en place une empreinte appelée « Label COMIFAC » pour la délivrance des titres et permis d'exploitation forestière, l'établissement des cahiers de chantier, des documents de transport des produits forestiers, ainsi que des documents d'exportation des produits forestiers à l'extérieur de la sous-région ».

L'idée de création d'un label sous-régional s'apparente à la mise en place d'une certification publique à l'échelle sous-régionale. Les caractéristiques du label COMIFAC et son mode de fonctionnement rappellent ceux d'une certification. On y retrouve les notions de traçabilité de l'ensemble de la chaîne de valeur, de contrôle de la régularité des documents d'exploitation et de transport et de certification de l'exportation des produits forestiers à l'extérieur de la sous-région. Ce système devrait reposer sur la COMIFAC qui en assurerait la gestion en étroite collaboration avec les administrations nationales. Cette volonté d'une certification sous-régionale n'a toutefois pas pris corps en Afrique centrale. Alors que les systèmes de certification d'origine privée prenaient de l'essor dans le bassin du Congo, le label COMIFAC n'a jamais été opérationnalisé. Plusieurs raisons peuvent justifier cette ineffectivité du label. La principale raison est à n'en point douter le manque de ressources financières et la faible coopération entre les États. Il est en effet une donnée constante dans la sous-région, à savoir la réticence des États à partager leurs informations en matière forestière. Or, en l'absence de cette collaboration cruciale, il est impossible d'opérationnaliser le label COMIFAC.

B. La consécration différenciée de la certification aux échelles nationales

- 196.** La dynamique de la certification forestière se déploie de manière différenciée dans chacun des pays. La République du Congo est un acteur majeur dans ce déploiement de la certification forestière. C'est le pays qui dispose de la plus grande superficie de concessions forestières certifiées dans le bassin du Congo, avec une certaine stabilité dans la durée. En revanche, La dynamique semble avoir été stoppée au Cameroun. Alors que ce pays était leader dans le secteur par rapport au nombre de concessions et d'acteurs impliqués au début de la décennie 2000, on observe ensuite une inflexion voire un net recul de la dynamique de certification forestière. Le visage contrasté de la certification forestière dans les deux pays est une illustration de l'intérêt ou du désintérêt pour la certification. Si le mouvement vers la certification conserve une certaine dynamique, les acteurs publics seront davantage enclins à l'intégrer sans ambiguïté dans l'ordre juridique.

À l'inverse, si la dynamique est brisée, on aura une intégration teintée d'opportunisme. Le positionnement des acteurs publics et privés sur ces questions va en conséquence déterminer l'intensité du processus de juridicisation de la certification forestière. L'intensité de la juridicisation peut s'apprécier à l'aune des instruments juridiques utilisés pour consacrer juridiquement la certification et leur position dans la pyramide normative. On pourra ainsi dire qu'au Congo et au Gabon où on observe un regain d'intérêt pour la certification, l'intensité de la juridicisation est forte en raison de la consécration légale de la certification. Au Cameroun, en revanche, le recours à un instrument modeste de type réglementaire traduit une juridicisation de faible intensité. On peut en déduire que dans le cas du Gabon et de la République du Congo, la juridicisation est pleinement assumée dans la mesure où la démarche dans ces deux pays consiste à absorber les systèmes de certification par voie législative et à les rendre obligatoire (1). L'approche camerounaise est plus modeste, les autorités publiques se limitant à une simple homologation de la certification au niveau réglementaire (2).

1. Une intégration juridique par voie d'absorption au Gabon et en République du Congo

- 197.** En 2020, la République du Congo adopte une nouvelle loi forestière⁴⁹⁵. À travers ce nouveau dispositif, le Congo entend prendre en compte les évolutions techniques et conceptuelles récentes en matière de gouvernance forestière, de déforestation, de lutte contre les changements climatiques ou encore de participation. Il s'agit ainsi de formaliser, d'une certaine manière, l'alignement du pays sur les grands enjeux internationaux. De ce point vue, l'évolution du cadre juridique se double d'enjeux politiques et économiques sous-jacents non moins importants.
- 198.** L'innovation majeure dans ce nouveau code forestier réside dans la consécration légale de la certification forestière en République du Congo. Cet instrument jusque-là confiné dans la sphère privée, migre dans la sphère publique, devenant même un des piliers de la politique forestière congolaise. Le concept de certification apparaît d'abord dans les dispositions générales qui traitent des questions définitionnelles. Aux termes des dispositions de l'article 2, le législateur congolais définit la certification comme « une procédure par laquelle une tierce personne dûment agréée donne assurance écrite qu'un

⁴⁹⁵ Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier.

produit, service, écosystème, processus ou matériau forestier est conforme à des exigences spécifiques ». La définition de la certification retenue par le législateur congolais est doublement intéressante. Intéressante d'abord du point de la forme. À ce niveau le législateur évoque uniquement le concept de « certification » sans y accoler le qualificatif « forestière ». Cette formulation sobre n'est pas sans incidence sur le fond. Elle autorise en effet un spectre d'action relativement large. La certification ne renvoie plus seulement aux concessions forestières, espaces dans lesquels elle s'est massivement déployée au cours de la dernière décennie. Elle concerne aussi les processus ou les services. Ce ne sont plus uniquement les forêts qui seront concernées par les processus de certification, les services écosystémiques pourront aussi y prétendre. La certification des services écosystémiques n'est pas une nouveauté au sens strict, des expériences dans ce domaine ayant déjà été réalisées dans d'autres pays du bassin du Congo à l'instar de la RDC. L'élément nouveau, c'est le déplacement du centre de gravité de la certification de la concession forestière au sens strict vers des projets de type REDD+. La référence aux « processus » renvoie sans aucun doute aux systèmes de management environnementaux de type ISO. Contrairement aux systèmes de certification de la gestion forestière comme le FSC ou le PAFC qui sont basés sur la performance, le système ISO est structuré sur la surveillance des processus sans garantie sur les résultats. C'est davantage le changement des pratiques managériales qui est audité ici. L'intérêt de la certification des processus tient à l'amélioration des pratiques de gestion au sein des entreprises du secteur forestier et notamment le développement d'une culture de responsabilité sociétale et environnementale. Finalement, la conception extensive de la certification forestière en fait un instrument clé de la politique forestière et environnementale, au moins sur le plan formel. La manière dont la certification est abordée ici permet de cerner trois aspects fondamentaux de la gouvernance environnementale, en l'occurrence, la gestion forestière, la gestion des services écosystémiques et la responsabilité sociétale des entreprises. Au-delà de l'approche formelle, il demeure clair sur le plan opérationnel que la gestion des concessions forestières aménagées et les produits forestiers restent les cibles prioritaires de la certification. C'est du moins ce qui ressort des dispositions de l'article 72 du Code forestier qui affirme que les entreprises du secteur forestier peuvent certifier la gestion de leurs concessions ou la légalité des produits exploités et transformés.

- 199.** La consécration juridique de la certification au Congo s'est faite sous une double perspective. L'article 70 du code forestier affirme en substance que :

« Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour mettre en place une structure indépendante chargée de la gestion d'un système national de certification forestière, basé sur des principes, critères et indicateurs conformes aux standards internationaux. Les organismes nationaux et internationaux indépendants sont agréés par le ministre en charge des forêts ».

À la lecture de la première partie de cet article, il apparaît que la première option de juridicisation retenue par le législateur congolais consiste à développer une norme publique nationale de certification forestière. Ce système devrait largement s'inspirer de ce qui se fait de mieux sur le plan international en matière de certification des forêts. Dans la perspective du législateur congolais, l'incorporation semble ne concerner que le concept de certification en lui-même. Le matériau normatif qui devrait théoriquement accompagner le concept semble exclu du processus de migration normative. Autrement dit, le législateur réceptionne le concept de certification dans l'ordre juridique tout en se réservant le droit de déterminer lui-même le contenu à donner à ce concept. La maîtrise du contenu de la certification devrait permettre à l'organe chargé de développer la norme nationale de certification de garantir sa cohérence avec le système juridique. Il y a cependant un risque non négligeable d'édulcoration de la certification forestière. Plus fondamentalement, c'est la question de la crédibilité et légitimité d'un tel système qui se pose. La crédibilité des standards internationaux est fondée sur l'infrastructure institutionnelle qui se veut indépendante à travers une séparation stricte des fonctions d'accréditation et contrôle des organismes certificateurs. En outre, dans un environnement de suspicion généralisée face à la gouvernance publique des forêts, l'idée d'un système national de certification semble superfétatoire. Elle risque surtout d'entrer en compétition avec le régime d'autorisation FLEGT qui est déjà une certification publique, en plus d'une compétition inévitable avec les systèmes privés de certification préexistants.

La deuxième forme de la juridicisation consiste pour le législateur à reconnaître aux gestionnaires forestiers le droit de certifier leurs concessions ou leurs produits. Dans ce cas de figure, il n'y a pas véritablement d'intégration de la certification dans l'ordre juridique. Même si le concept est évoqué dans le système juridique, il reste néanmoins en dehors de ses frontières. L'évocation a ici une fonction purement incitative. Dans le même temps, le rôle de la loi se limite à l'octroi d'une autorisation d'exercer accordée aux bureaux de certification.

À l'analyse, la juridicisation de la certification forestière au Congo cumule paradoxalement deux sens d'internormativité. Dans le premier cas on est en présence d'une forme d'internormativité qui autorise l'incorporation des normes développées dans le cadre de la certification au système juridique. Le fait pour le législateur de souligner que le système national sera basé sur les PCI conformes aux standards internationaux signifie que des normes issues de ces standards pourront être empruntées, éventuellement intégrées en totalité ou en partie et acquerront au final une force juridique. Les normes transférées auront la particularité de se retrouver simultanément dans deux systèmes normatifs avec pour conséquence l'intensification de leur force normative. Dans le second cas, on est plutôt dans une tentative de contenir la certification forestière gérée par les acteurs privés à distance des frontières juridiques. Dans cette dernière optique, la certification forestière semble tolérée, mais pas nécessairement acceptée dans l'ordre juridique.

200. À côté de la certification de gestion durable, le législateur congolais a également intégré la vérification de la légalité sur la base des standards privés dans le régime des forêts⁴⁹⁶. La vérification de la légalité est une procédure qui consiste à s'assurer qu'un opérateur exerce ses activités en conformité totale avec la réglementation en vigueur. Lorsqu'elle est effectuée par l'administration en charge des forêts, la vérification de la légalité est qualifiée de contrôle puisqu'elle est susceptible d'aboutir à une sanction en cas d'irrégularité constatée. Cette procédure est sanctionnée par la délivrance d'un certificat de légalité. À ce niveau, le législateur met la vérification privée de légalité au même niveau que le contrôle public de légalité sous réserve de la reconnaissance préalable des organismes vérificateurs par l'administration.

201. Le Gabon s'est engagé à faire entrer la certification dans le giron de la loi par une déclaration présidentielle du 26 septembre 2018. Contrairement au Congo, ce pays a adopté une approche radicale d'intégration de la certification forestière dans l'ordre juridique. À la suite de cette déclaration, les autorités gabonaises ont décidé du caractère obligatoire de la certification forestière pour tout exploitant forestier opérant dans ce pays. Cette déclaration était accompagnée d'une mise en demeure faite aux opérateurs de se conformer à la nouvelle exigence à l'horizon 2022 sous peine de perdre leurs titres d'exploitation forestière. Le dernier axe de cette juridicisation est le choix autoritaire du

⁴⁹⁶ *Ibid.*, art. 65.

FSC comme système de certification à adopter par les opérateurs. L'incorporation de la certification forestière dans le cadre juridique gabonais interroge à plusieurs égards.

Premièrement, le procédé qui est pour le moins inédit. Alors que le schéma traditionnel de juridicisation consiste à utiliser un acte juridique ou à recourir à la médiation du juge, dans ce cas, c'est une déclaration présidentielle qui sert de base à l'intégration. La question est donc de savoir dans quelle mesure un acte politique peut servir de base à la juridicisation d'un « fait normatif »⁴⁹⁷. Aucun acte juridique ne vient entériner la déclaration présidentielle de manière à lui conférer la force juridique nécessaire à son opposabilité aux tiers. Pourtant, cette simple déclaration a entraîné des effets auprès des opérateurs dont un certain nombre se prépare à entamer des démarches en vue de la certification FSC.

Le second questionnement que soulève cette juridicisation atypique réside dans l'imposition de la norme FSC comme unique option de certification. Ce choix est questionnable en ce qu'il est une négation de la variété des systèmes de certification et qu'il remet en cause l'existence du marché des instruments de certification⁴⁹⁸. À côté de la norme FSC existent d'autres normes de gestion durable à l'instar du PAFC qui en est le concurrent immédiat. La norme PAFC, par exemple, présente davantage de souplesse que la norme FSC sur certains points, ce qui pourrait amener certains opérateurs à opter pour la première. Il existe également une myriade de systèmes de certification dits de légalité particulièrement adaptés à la situation des concessionnaires de taille moyenne ou petite. Cette catégorie d'opérateurs ne dispose souvent pas des capacités financières nécessaires pour aller vers la norme FSC réputée onéreuse. Confier l'exclusivité de la certification au FSC va donc se révéler problématique sur le plan opérationnel au vu de la diversité des opérateurs qui interviennent dans la filière. Toujours en lien avec l'exclusivité de la certification FSC se pose celle de la crédibilité future des certificats délivrés. En cas de monopole effectif, les possibilités de collusion entre auditeurs et entités à certifier risquent de gagner en intensité. La relation auditeur – concessionnaire étant une relation de prestataire à commanditaire, le risque de dégradation de la qualité des certificats émis n'est pas à exclure. En général, le système qui accueille une norme étrangère est le plus menacé puisque subsiste le risque de dilution de sa spécificité. Dans

⁴⁹⁷ J. CHEVALLIER, « L'internormativité », *op. cit.*, p. 702.

⁴⁹⁸ Cette formulation est utilisée en écho à l'expression « marché des produits législatifs » développée par A. SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie: la justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010, p. 67.

ce cas, paradoxalement, c'est le système normatif d'origine qui se trouve menacé par le processus de juridicisation. La position délicate dans laquelle pourrait se retrouver la norme FSC du fait de sa position de monopole est résumée de la manière suivante par ALAIN KARSENTY :

« La certification forestière est fondée sur la confiance qu'elle inspire au consommateur, dans un contexte d'incertitude sur le contenu de la notion de « gestion forestière durable des grandes forêts tropicales et de controverses autour des impacts de l'exploitation. C'est, par conséquent, un instrument fragile, la confiance pouvant rapidement être entamée par quelques épisodes médiatiques défavorables. L'avenir nous dira [...] si la conversion d'un instrument volontaire en prérequis légal se retourne contre le FSC en écornant sa crédibilité »⁴⁹⁹.

Qu'il s'agisse du Congo ou du Gabon, l'intégration de la certification forestière à l'ordre juridique implique un véritable transfert de normes entre les deux systèmes normatifs. La situation camerounaise est en revanche beaucoup plus nuancée.

2. Une intégration juridique par voie d'homologation au Cameroun

202. Le Cameroun a adopté une approche de juridicisation de la certification forestière qu'on pourrait qualifier de prudente. Celle-ci ne semble pas s'inscrire dans la perspective d'une nouvelle forme de gouvernance dans le secteur forestier. Le positionnement des autorités camerounaises semble a priori exclure l'hypothèse de faire de la certification forestière le régime de droit commun comme au Gabon, ou de développer une approche complémentaire à la gestion des forêts par les autorités publiques, à l'image de la démarche congolaise. L'incorporation de la certification dans le droit camerounais procède davantage d'une exigence conventionnelle. L'un des engagements pris dans le cadre de l'accord de partenariat volontaire signé entre l'Union européenne et le Cameroun est la reconnaissance par ce dernier des certificats privés de légalité ou de gestion durable⁵⁰⁰. La mise en œuvre de l'APV au Cameroun s'est traduite par le développement des grilles de légalité qui permettent de vérifier la conformité des activités d'exploitation, de transport et de commercialisation aux lois et réglementations applicables au secteur

⁴⁹⁹ A. KARSENTY, « Forêts : l'institutionnalisation légale de la certification FSC au Gabon », <https://www.willagri.com/>, 2018, disponible sur <https://www.willagri.com/2018/10/04/forets-institutionnalisation-legale-de-la-certification-fsc-au-gabon/>, p. 5.

⁵⁰⁰ Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et des produit dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), *op. cit.*, Annexe III-A/fr 6.

forestier. Le processus de vérification est sanctionné par la délivrance d'un certificat de légalité qui atteste de la légalité des activités des entités forestières. L'obtention du certificat de légalité est l'un des préalables obligatoires à l'obtention d'une autorisation d'exportation FLEGT. Se pose alors la question du cas particulier des opérateurs qui détiennent des certificats privés de légalité ou de gestion forestière durable émis par des bureaux de certification. Les certifications privées de légalité et de gestion durable préexistaient à l'avènement des certificats publics et servaient aux concessionnaires à démontrer la légalité ou la durabilité de leurs pratiques d'exploitation forestière aux consommateurs. Le régime d'autorisation FLEGT ne pouvait donc pas ignorer ces certifications privées dont la crédibilité et la légitimité étaient établies de longue date sur le plan international. Il était par conséquent inévitable d'intégrer les certifications privées dans la chaîne de vérification, d'où l'idée de leur reconnaissance par les autorités publiques. La reconnaissance des certifications privées est précédée d'une évaluation des standards de certification utilisés par les organismes certificateurs, le but étant de s'assurer que le contenu de ces instruments est conforme aux critères et indicateurs définis dans les grilles de légalité de l'APV. De la même manière, les bureaux de certification doivent faire l'objet d'évaluations et de reconnaissance similaires. Selon les dispositions de l'arrêté relatif à la délivrance du certificat de légalité, les exploitants forestiers qui détiennent une certification privée reconnue par l'administration forestière sont dispensés de la procédure classique d'obtention du certificat de légalité, à condition de produire un certificat valide émis par un organisme de certification reconnu⁵⁰¹.

- 203.** Dans le contexte camerounais, la reconnaissance de la certification vise un double objectif. Le premier objectif est d'ordre pratique et consiste à éviter de soumettre les opérateurs de la filière bois à une multitude de contrôles. Le second objectif vise à multiplier les mécanismes de démonstration de la légalité des activités d'exploitation forestière. Dans cette perspective, la reconnaissance de la certification ne vise pas à faire de cet instrument un instrument d'aménagement durable des forêts. Autrement dit, l'insertion de la certification dans l'ordre juridique n'est pas un objectif de la politique forestière et n'a pas vocation à induire des changements de pratique chez les opérateurs. L'arrêté qui reconnaît les certifications privées ne les rend pas obligatoires, pas plus qu'il n'incite les opérateurs à y recourir. Il reste muet sur la voie à suivre par les opérateurs et

⁵⁰¹ Art. 15 (1), Arrêté n° 0004 du 07 février 2013 fixant les critères et les modalités de délivrance des certificats de légalité dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT.

se contente d'homologuer les certifications privées. Autrement dit, il approuve le fait que les activités conduites dans le cadre de ces certifications sont en conformité avec les lois et réglementations nationales sans obliger ou recommander aux opérateurs à y adhérer. En cela, la reconnaissance de la certification par les autorités camerounaises s'inspire largement des pratiques usitées dans le cadre de l'OMC et notamment de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Selon les dispositions de l'article 3 (2) de cet accord :

« Les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994 »

Si on ramène cette exigence à la reconnaissance de la certification forestière dans le cas camerounais, on peut dire que les mesures préconisées par la certification forestière qui permettent de matérialiser la gestion durable sont réputés compatibles aux lois dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT. Cette forme de reconnaissance permet à la certification de produire des effets juridiques sans pour autant la rendre formellement obligatoire⁵⁰².

204. La pratique de l'homologation par les autorités publiques suscite de nombreuses controverses quant à ses effets sur les normes homologuées. En effet, le fait d'homologuer une norme privée transforme-t-il cette norme en acte administratif à part entière ou bien la norme homologué conserve-t-elle son identité, indépendamment de l'acte d'homologation qui lui est bien un acte administratif ? Les arguments respectifs des spécialistes de droit privé et de droit public sont résumés ci-dessous par ANNE-LAURE GIRARD.

⁵⁰² R. BISMUTH, « Une cartographie de la standardisation internationale privée : tentative d'identification de l'objet et de ses enjeux », in *La standardisation internationale privée - Aspects juridiques*, Droit international, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 21.

« Les spécialistes du droit privé soutiennent que l’homologation transforme le standard homologué en acte administratif et plus précisément, en acte réglementaire. Ébranlant profondément les assises conceptuelles du droit public, ils ajoutent alors que cet acte réglementaire revêt une nature spécifique puisqu’il est “non obligatoire”, « “d’application facultative” et “non décisive”. Loin d’adhérer à cette vision déconcertante du règlement, les publicistes proposent un tout autre éclairage. Ils dissocient la décision d’homologation de son objet, le standard international. À l’égard de ce dernier, l’homologation constitue une “opération neutre” qui ne transforme ni sa nature ni ses effets. Le standard international ne devient pas administratif. Si l’autorité qui l’homologue procède à sa reconnaissance publique, elle ne le fait pas sien. Il conserve en outre son essence de norme technique d’application volontaire, puisque l’homologation ne lui confère aucune force juridique contraignante. Elle se borne en effet à ériger la norme technique au rang de modèle officiel qu’il est souhaitable d’imiter, sans pour autant que la non-conformité à ce standard ne révèle un comportement illicite »⁵⁰³.

La perspective publiciste ci-dessus évoquée est particulièrement opératoire s’agissant de la reconnaissance de la certification forestière au Cameroun. L’arrêté portant reconnaissance de la certification n’absorbe nullement les certifications privées. Celles-ci préservent leur nature privée ainsi, qu’une orientation volontaire. En outre, la reconnaissance ne leur confère aucunement une force normative particulière. Si l’acte administratif de reconnaissance reste silencieux sur l’érection de la certification en modèle officiel, la reconnaissance a des effets pratiques tangibles sur le comportement des exploitants forestiers. Ces derniers ont analysé l’arrêté reconnaissant les certifications privées comme une incitation à se tourner vers ces instruments privés. On a ainsi assisté à une augmentation significative du nombre d’opérateurs sollicitant les certifications privées de légalité. Le recours à la certification privée est en effet perçu par de nombreux opérateurs comme une garantie d’obtention des certificats de légalité délivrés par les autorités publiques.

- 205.** Les instruments juridiques qui consacrent la certification forestière au niveau sous-régional et aux échelons nationaux évoquent explicitement ce concept, même s’ils n’en précisent pas toujours le contenu. Selon le cas, les États recourent à l’homologation des normes de certification ou à l’incorporation des normes de certification dans leur législation. Dans ces deux hypothèses, la juridicisation de la certification est facilement identifiable. Mais il existe d’autres phénomènes de juridicisation beaucoup plus diffus.

⁵⁰³ A.-L. GIRARD, « La standardisation internationale privée et les catégories du droit public », in *La standardisation internationale privée - Aspects juridiques*, Droit international, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 105.

C'est notamment le cas lorsque les législations forestières empruntent des modèles normatifs développés par les systèmes de certification.

§ 2. L'intégration tacite des normes de certification aux ordres juridiques

206. Les capacités de la norme juridique à s'appropriier les normes générées par d'autres systèmes normatifs vont bien au-delà de leur réception formelle. L'incorporation dans l'ordre juridique se manifeste aussi, de manière implicite, par le biais de la circulation des modèles normatifs. L'environnement est en effet un domaine où plusieurs régimes se croisent et s'entrecroisent. La fragmentation qui caractérise sa gouvernance est par conséquent plus apparente que réelle, tant les normes circulent entre les différents régimes⁵⁰⁴. Selon SANDRINE MALJEAN-DUBOIS et DENIS PESCHE, la circulation ne concerne pas uniquement la norme en tant que telle, elle peut aussi se décliner sous la forme de la circulation des objectifs et des finalités recherchées par la norme⁵⁰⁵. Sur certains points, il apparaît que la certification forestière et l'ordre juridique présentent une unité téléologique. Cette communauté d'objectifs est favorable à la circulation des normes entre ces deux systèmes. Les ordres juridiques de plusieurs pays ont bénéficié de cette circulation normative qui a contribué à enrichir leur propre contenu. L'enrichissement du contenu des normes juridiques est perceptible dans la réception des concepts développés ou popularisés par les systèmes de certification, sans pour autant mentionner l'origine de ces normes. Nous sommes ici en face de véritables emprunts normatifs qui se manifestent par l'incorporation des concepts de la certification dans les législations forestières (A) et la transposition dans l'ordre juridique des techniques expérimentées par le secteur privé (B).

A. L'incorporation des concepts développés par la certification dans les codes forestiers

207. Les codes forestiers des années 2000 en Afrique centrale – à l'exception du Cameroun dont la loi forestière date de 1994 – ont été influencés dans leurs contenus par les

⁵⁰⁴ S. MALJEAN-DUBOIS et D. PESCHE, « Circulations de normes et réseaux d'acteurs. La gouvernance internationale de l'environnement entre fragmentation et défragmentation », in *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Confluence des droits, Aix-en-Provence, 2017, p. 16.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, pp. 16-17.

principes, critères et indicateurs des certifications comme le FSC qui ont émergé dans les années 1990. On y retrouve de nombreux modèles normatifs empruntés aux systèmes de certification. La plupart du temps, ces emprunts ne sont pas assumés en ce sens que la référence à leur origine n'est généralement pas explicite. On pourrait parler d'une juridicisation silencieuse pour désigner cette forme d'intégration de la certification dans l'ordre juridique. Les lois forestières de la République du Congo et de la République centrafricaines sont celles dans lesquelles on retrouve le plus grand nombre de normes issues de la certification forestière. Les éléments intégrés dans l'ordre juridique sont de deux types : le principe de participation et la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

208. Le principe de participation emprunté à la certification et intégré dans le droit forestier est connu sous le nom du CLIP. Cette modalité d'implication des populations locales dans le jeu forestier a été popularisée par la certification forestière, comme souligné dans les sections précédentes. Le CLIP a fait son entrée dans l'ordre juridique congolais à la faveur de la nouvelle loi forestière congolaise de 2020. Il s'inscrit dans la volonté nouvelle du législateur congolais d'associer plus étroitement les acteurs de la filière bois à la gestion des forêts. Dans les dispositions générales du code forestier, la conception de la gestion concertée et participative renvoie à « la gestion des ressources forestières associant les communautés locales, les populations autochtones, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes selon les principes du consentement libre, informé et préalable (CLIP) »⁵⁰⁶. Les principes du CLIP dont il est question ici sont ceux qui ont été développés dans le cadre de la certification forestière FSC. Selon JÉRÔME LEWIS et LUKE FREEMAN, principaux théoriciens du CLIP dans le secteur forestier, la trame de fond qui structure ce concept est la reconnaissance des droits sur la terre et la protection de leurs espaces-ressources. Plus fondamentalement, la mise en œuvre du CLIP n'est pas une donnée statique. Le concept vise à construire, sur le long terme, une relation équilibrée faite de respect mutuel entre les concessionnaires et les communautés locales et autochtones. S'agissant du déploiement du CLIP, il est admis que :

⁵⁰⁶ Art. 2, Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier.

« Ce processus repose sur deux principes fondamentaux : fournir aux populations forestières les informations leur permettant de comprendre l'impact de l'exploitation du bois sur leurs terres et de prendre en connaissance de cause des décisions informées à leur sujet ; lancer une consultation approfondie entre ces populations et les exploitants. À aucun moment au cours de ce processus, les populations forestières ne doivent être poussées à consentir, si elles n'approuvent pas les modes de gestion forestière proposés. Elles doivent être également conscientes qu'elles peuvent refuser de donner leur accord pour exploiter les arbres sur leurs terres »⁵⁰⁷.

Sous l'angle du CLIP, la participation devient un processus continu qui intègre le droit à l'information, l'obligation de consultation et le droit de s'opposer à l'exploitation forestière. L'objectif recherché par cette nouvelle modalité du principe de participation est de transcender les logiques de participation essentiellement formelles jusque-là en vigueur dans le secteur forestier pour s'inscrire dans une véritable perspective de négociation.

L'intégration du CLIP dans la loi forestière, contribue à enrichir substantiellement le principe de participation, raison pour laquelle ce concept va irriguer l'ensemble du code forestier. On le retrouve dans les dispositions qui traitent des aspects cruciaux que sont l'exploitation, le classement des forêts et l'exploitation des ressources génétiques. Pour ce qui est de l'exploitation des ressources forestières, les dispositions de l'article 5 du code forestier affirment que :

« Les collectivités locales, les communautés locales et les populations autochtones expriment leur consentement libre, informé et préalable à l'occasion de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des actions et décisions les concernant en matière d'exploitation et de gestion durable des ressources forestières ».

On retrouve dans cette formulation de l'article 5, la philosophie du FSC en matière participation des acteurs locaux à la gestion durable des ressources forestières. Pour le FSC, la participation n'est pas une donnée conjoncturelle, mais structurelle de la gestion forestière. Et de ce point de vue, les communautés locales et autochtones doivent être associées étroitement à toutes les étapes de l'exploitation forestière de manière à faire valoir leurs droits de manière efficace. C'est dans la continuité de cette philosophie que le législateur congolais étend le CLIP aux opérations qui interviennent en amont de l'exploitation forestière. Le principe du CLIP est par conséquent applicable aux opérations de classement des forêts qui, dans le passé, se sont déroulées sans consultation

⁵⁰⁷ J. LEWIS, L. FREEMAN et S. BORREILL, *Le consentement libre, informé et préalable et la gestion forestière durable dans le Bassin du Congo*, Londres, 2008, p. 1-2.

des communautés riveraines. Dans le nouveau régime des forêts, le principe du consentement des populations affectées par le classement des forêts est un élément essentiel de la procédure⁵⁰⁸.

En ce qui concerne l'utilisation et l'exploitation commerciale des ressources génétiques et des savoirs traditionnels, l'article 155 du code forestier accorde au ministre en charge des forêts la compétence de délivrer les autorisations d'exploitation. Le même article précise toutefois que l'obtention de l'autorisation ministérielle est subordonnée au « consentement préalable, donné en connaissance de cause par la partie qui détient, fournit ou produit les ressources ». L'exploitation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles ainsi que le partage équitable des bénéfices qui en sont issus sont des préoccupations qu'on retrouve déjà dans les articles 8 (j) et 10 (c) de la Convention sur la diversité biologique. L'article 8 (j) en particulier souligne que l'utilisation des connaissances traditionnelles devrait se faire en accord et avec la participation des dépositaires des savoirs. À la lecture de la Convention sur la diversité biologique dont on peut dire que les exigences substantielles sont davantage de l'ordre de la faculté que de l'obligation, on peut en déduire que la référence à l'accord des dépositaires des savoirs traditionnels est une simple incitation. Le CLIP a une dimension beaucoup plus contraignante que la notion d'« accord » au sens de la Convention sur la diversité biologique. Cette dimension contraignante du CLIP est manifeste en ce sens que l'obtention du consentement est un préalable obligatoire à l'octroi des autorisations d'accès et d'exploitation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles par les autorités publiques. En cela le CLIP se démarque nettement de la Convention sur la diversité biologique. Il est en revanche beaucoup plus proche du Protocole de Nagoya. L'article 6 (1) du Protocole affirme à cet effet que :

- 209.** « Conformément à son droit interne, chaque Partie prend, selon qu'il convient, les mesures nécessaires pour s'assurer que le consentement préalable donné en connaissance de cause ou l'accord et la participation des communautés autochtones et locales sont obtenus pour l'accès aux ressources génétiques, dès lors que leur droit d'accorder l'accès à ces ressources est établi »⁵⁰⁹. Le second type d'emprunt normatif silencieux est constitué par la consécration de la RSE. La RSE désigne le fait pour les entreprises de « satisfaire

⁵⁰⁸ Art. 40, Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier.

⁵⁰⁹ Voy. également l'article 6 (3), Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique.

pleinement aux obligations juridiques applicables, mais aussi aller au-delà et investir "davantage" dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes »⁵¹⁰. A priori l'engagement dans une politique de RSE est une démarche volontaire gouvernée par le besoin d'une entreprise de mieux s'insérer dans son environnement afin d'en retirer des bénéfices commerciaux. La RSE a une double dimension. Une dimension interne qui est relative au traitement des ayants-droits de l'entreprise et une dimension externe qui prend en compte les relations entre l'entreprise et les communautés riveraines. Le code forestier a intégré ces deux aspects de la RSE promus par les systèmes de certification à travers la consécration des obligations sociales des sociétés forestières⁵¹¹.

- 210.** S'agissant de la dimension interne, l'aspect mis en avant par la loi forestière est relatif aux droits des travailleurs. La protection des droits des travailleurs n'est pas en soi une invention de la certification forestière. Il existe des législations du travail dans tous les pays du bassin du Congo. Ces législations du travail sont la plupart du temps surannées, inadaptées et leur application effective rarement contrôlée par les administrations publiques. Dans le secteur forestier, la protection des droits des travailleurs n'a quasiment jamais été une préoccupation majeure pour les administrations responsables de cette question, et encore moins pour les sociétés forestières. C'est à la faveur de la certification forestière que les ayants-droits des entreprises ont commencé à prendre une place importante dans la gestion forestière. Les systèmes de certification sont ainsi des pionniers dans la combinaison des normes de protection sociale et environnementale dans un même instrument dans le bassin du Congo. Le fait de retrouver une combinaison similaire dans le code forestier de la République centrafricaine est loin d'être une coïncidence, mais bien le fruit d'une influence de la certification. Le code forestier centrafricain a intégré cette singularité propre aux systèmes de certification de même que l'accentuation de la responsabilisation des entreprises. Faut-il le rappeler, la philosophie de la certification forestière consiste à décharger les États de leurs missions sociales et à les transférer aux exploitants forestiers. Ces aspects sociaux de la gestion forestière durable sont perceptibles dans les dispositions de l'article 50 du code forestier qui affirme que les entreprises ont l'obligation d'assurer à leurs employés et leurs familles des

⁵¹⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, « Livre vert : Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », *op. cit.*, p. 7.

⁵¹¹ Loi n° 08-022 portant code forestier de la République Centrafricaine.

conditions de vie et de travail décentes notamment en matière d'habitat, d'hygiène et de sécurité. Quant à l'article 53, il précise le sens de la notion d'hygiène et sécurité laquelle renvoie aux mesures de santé, de sécurité, aux conditions d'utilisation des matériels et substances chimiques, aux équipements de protection individuels etc.

211. La dimension externe de la RSE est abordée sous l'angle de la contribution au développement socioéconomique des communautés rurales. Il s'agit pour les opérateurs de fournir les communautés riveraines en infrastructures socio-économiques (écoles, structures sanitaires, adduction d'eau) et en infrastructures routières⁵¹². À côté des investissements sur le plan infrastructurel, le législateur centrafricain s'aligne aussi sur les traces de certification en ce qui concerne les droits fonciers coutumiers des peuples autochtones. Traditionnellement, en Afrique centrale, la législation forestière accorde des droits d'usage coutumiers aux populations autochtones. Ces droits sont en général restreints au prélèvement des produits forestiers non ligneux. Ici encore, le législateur centrafricain a importé la notion de droit fonciers coutumiers de la certification forestière. La reconnaissance des droits fonciers coutumiers permet en effet de reconnaître les droits des communautés locales et des populations locales sur leurs terres ancestrales. Dans le cadre du CLIP, une telle reconnaissance sert de base de discussion en vue d'éventuelles compensations pour les communautés locales et les peuples autochtones. Ces divers emprunts qui sont autant d'expressions de l'influence de la certification forestière sur les législations du bassin du Congo ne se limitent pas à cet univers normatif. Ils vont au-delà, comme l'illustre la circulation des pratiques initiées par le secteur privé et légitimées plus tard par le droit.

B. L'incorporation des pratiques développées par le secteur privé dans l'ordre juridique

212. Le contenu de l'ordre juridique n'est pas uniquement enrichi par des normes développées dans des univers extra-juridiques. Il dispose aussi de la propriété de se saisir des pratiques développées par les acteurs non-habilités à élaborer des normes juridiques et qui ont fait leur preuve dans la résolution des problèmes concrets. Cette adaptabilité de la norme juridique est particulièrement intéressante pour le droit de l'environnement qui est une matière qui se développe par sédimentation. Dans certains domaines, le droit forestier

⁵¹² Art. 51 et 52, Loi n° 08-022 portant code forestier de la République Centrafricaine.

dans le bassin du Congo a enrichi son contenu en reproduisant des solutions existantes. C'est ainsi que la législation forestière a été amenée à légitimer juridiquement des faits afin de leur conférer le statut de norme juridique. Ces pratiques sont donc passées du statut de phénomène normatif à celui de norme juridique. Une illustration de ce phénomène de légitimation juridique des pratiques est constituée par la taxe dite des « 1000 FCFA » au Gabon⁵¹³. À la fin des années 1990, la société CEB-Thanry a inauguré une pratique consistant à distribuer 1000 FCFA par mètre cube de bois exploité de grumes qualité export aux communautés villageoises dont les finages se trouvaient au moins en partie au sein de la concession. Ce versement visait à accroître la contribution de l'entreprise au développement des communautés locales et autochtones et accessoirement à limiter les conflits réguliers avec ces dernières. Ce mécanisme de financement du développement a fait tache d'huile au Gabon en étant repris par d'autres opérateurs de la filière bois. Le principe de ce versement sera plus tard repris dans la loi forestière de 2001 et surtout dans l'arrêté 105 fixant le modèle de cahier de charge contractuelle. L'entreprise forestière fut par conséquent précurseur par rapport à l'État sur le développement et l'expérimentation de cette « taxe » sur le développement local. L'État n'a eu qu'à entériner cette pratique pour qu'elle devienne une obligation pour tous les opérateurs de la filière bois au Gabon. Si le caractère obligatoire de la reconnaissance juridique de la taxe de « 1000 FCFA » ne fait aucun doute, ce n'est pas le cas pour toutes les normes intégrées dans l'ordre juridique. Dans la majorité des cas, l'enveloppe obligatoire souvent une texture molle.

Section 2. Le contenu mou des instruments juridiques consacrant la certification forestière

213. La méfiance des autorités publiques imprègne le processus de juridicisation des systèmes de certification dans le bassin du Congo. D'un côté les autorités publiques reconnaissent la pertinence de la certification forestière dans les instruments juridiques, de l'autre, elles rappellent qu'il s'agit d'un instrument optionnel de gestion forestière. Cette ambivalence est perceptible dans les instruments juridiques sous-régionaux et nationaux qui consacrent la certification forestière. On observe que ces instruments sont de type obligatoire sur le

⁵¹³ Pour plus d'information sur la l'historique et la mise en œuvre de l'allocation des 1000 FCFA au Gabon, voy. L. NGUMBI, P.-A. ROULET et C. NZANG OYONO, « Une gestion locale assumée par un opérateur privé », in *Gestion participative des forêts en Afrique centrale. Un modèle à l'épreuve de la réalité*, Paris, Éditions Quae, 2010, pp. 85-103.

plan formel tout en étant paradoxalement mous sur le plan substantiel. Il est par conséquent utile de présenter les caractéristiques des normes juridiques qui intègrent la certification forestière dans l'ordre juridique (§1), avant d'évaluer leur force normative (§2).

§ 1. Les caractéristiques des normes intégrant la certification à l'ordre juridique

214. L'une des caractéristiques fondamentales du droit moderne est son positionnement en tant qu'ordre de contrainte⁵¹⁴. Suivant la conception de HANS KELSEN, les normes juridiques sont des prescriptions, des ordres, des impératifs. Bref, la norme juridique ordonne même si elle peut, dans certaines circonstances, permettre ou habiliter⁵¹⁵. L'aspect fondamental qui transparaît du champ lexical ci-dessus est l'idée de commandement qui est associée à la norme juridique. En tant que commandement, la norme juridique prescrit au corps social des règles de conduite qui peuvent, le cas échéant, être sanctionnés en cas de violation⁵¹⁶. Les prescriptions des normes juridiques créent des obligations qui sont elles-mêmes qualifiées de juridiques à l'endroit des destinataires. Pour HANS KELSEN, il n'y a aucune différence entre la norme juridique et l'obligation juridique. Il affirme en substance que :

« Si l'on conçoit le droit comme un ordre de contrainte, on ne peut dire qu'une conduite donnée est objectivement prescrite en droit et qu'elle peut par suite être considérée comme faisant l'objet d'une obligation juridique, que si une norme juridique attache à la conduite contraire la sanction d'un acte de contrainte. Sans doute est-on accoutumé de distinguer norme juridique et obligation juridique. Mais il faut bien comprendre que l'obligation juridique à une certaine conduite, loin d'être une donnée différente de la norme juridique qui ordonne cette conduite, est cette norme juridique elle-même »⁵¹⁷.

Dans cette perspective, les normes juridiques sont par nature des normes obligatoires, « normativité » et « obligatorité » étant des notions identiques⁵¹⁸. Ces caractéristiques de la norme juridique propres au normativisme sont essentiellement construites autour d'un critère formel de la juridicité. Elles doivent cependant être nuancées par les expériences empiriques qui montrent que les normes juridiques ne sont pas toujours

⁵¹⁴ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Philosophie du droit, n° 7, Paris, Dalloz, 1962, p. 46.

⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 97.

⁵¹⁶ *Ibid.*, p. 157 et 159.

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 158.

⁵¹⁸ C. THIBIERGE, « Introduction », *op. cit.*, p. 42 ; C. SINTEZ, « Les propositions sur le droit sont-elles du droit ? De la force normative du rapport Catala », in *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris - Bruxelles, LGDJ Bruylant, 2009, p. 245.

obligatoires et contraignantes. Le caractère obligatoire d'une norme juridique sur le plan formel ne signifie pas que celle-ci est effectivement contraignante. Les normes juridiques qui consacrent la certification se distinguent précisément par la faiblesse de leur contenu, puisqu'elles ne créent pas d'obligations dans leur majorité (A) et ne sont pas assorties de mécanismes de contrainte (B).

A. La texture molle des règles juridiques relatives à la certification

215. Le contenu de la règle juridique est de nature à annihiler la force obligatoire qu'elle tient de son enveloppe formelle. Tel est le cas des règles juridiques relatives à la certification forestière au niveau sous-régional et aux échelles nationales. Il en est ainsi lorsque le législateur congolais affirme que les exploitants forestiers « certifient la gestion de leurs concessions forestières aménagées » ou lorsque l'accord sur le contrôle forestier en Afrique centrale affirme que « les États s'efforcent de faire en sorte que les bois issus de leurs forêts soient certifiés par un système de certification ». Il n'y a pas dans ces formulations les caractères impératif ou prescriptif qui concourent à la force d'une norme. Ainsi, au-delà de l'enveloppe formelle, la substance est un élément décisif de la normativité. L'aspect substantiel est d'autant plus important que dans la perspective post-moderne⁵¹⁹, le droit est essentiellement dynamique, « plus ou moins dense, puissant et précis, plus ou moins léger, indéterminé ou fragile. Autant de textures donc que de combinaisons possibles : de la plus ferme et solide, à la plus fluide⁵²⁰ et malléable »⁵²¹. Ces combinaisons possibles permettent de distinguer l'enveloppe formelle d'une norme juridique qui peut être dure, de son contenu, qui peut être mou ou faible. Les normes juridiques à texture molle sont généralement classées dans le registre des normes juridiques qualifiées de *soft law*. Sous cette expression générique, le Dictionnaire du droit international public de JEAN SALMON, désigne

⁵¹⁹ Sur la conception post-moderne du droit, voy. P. MAISANI et F. WIENER, « Réflexions autour de la conception post-moderne du droit », *Droit et société*, 1994, vol. 27, n° 1, pp. 443-464.

⁵²⁰ Sur la notion de droit fluide, voy. N. EMERIC, « Droit souple + droit fluide = droit liquide. Réflexion sur les mutations de la normativité juridique à l'ère des flux », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2017, vol. 79, n° 2, p. 5

⁵²¹ C. THIBIERGE, « Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2003, p. 614.

« des règles dont la valeur normative est limitée soit par ce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d'obligations de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes »⁵²².

La première observation qu'on peut faire à la suite de cette définition est relative au caractère extrêmement hétérogène des instruments qui relèvent du *soft law* ainsi que des catégories qui peuvent en découler. Dans un inventaire à la Prévert, JULIEN CAZALA range dans cette catégorie « les actes des organisations internationales dépourvus de caractère obligatoire, les préambules des traités, les dispositions conventionnelles rédigées en des termes n'entraînant pas une modification de l'ordonnement juridique, les traités non encore en vigueur, voire plus en vigueur, ou encore les déclarations finales de conférences internationales »⁵²³. Bien évidemment, la notion de *soft law* est bien plus complexe que l'énumération par ailleurs non exhaustive ci-dessus. Dans une tentative de mise en ordre de cette notion, JEAN D'ASPREMONT propose les catégories de *Soft Instrumentum* et *Soft Negotium*⁵²⁴ pour tenter de mieux la cerner. L'*instrumentum* est dit *soft* lorsque les parties renoncent intentionnellement de recourir à un traité ou à tout autre instrument juridiquement contraignant pour matérialiser leurs engagements⁵²⁵. Quant au *negotium*, il est qualifié de *soft* lorsque les auteurs de l'acte optent pour un instrument juridique sans réelle portée normative, c'est-à-dire suffisamment imprécis pour ne pas lier ou obliger les parties⁵²⁶. La tentative de classification élaborée par ISABELLE HACHEZ s'inscrit dans la même logique que celle de JEAN D'ASPREMONT. Cette auteure catalogue la notion de *soft law* en deux catégories, selon la nature de l'instrument normatif. Il ressort de cette classification une première catégorie qualifiée de *soft law para-* et *pénilégislatif* qui renvoie aux instruments caractérisés par un déficit de valeur normative en raison du caractère non juridiquement contraignant des instruments qui les contiennent⁵²⁷. On y retrouve les codes de conduite, les livres blancs, les programmes d'actions, les lignes

⁵²² J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1029.

⁵²³ J. CAZALA, « Le Soft Law international entre inspiration et aspiration », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2011, vol. 66, n° 5, p. 44.

⁵²⁴ J. D'ASPREMONT, « Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials », *European Journal of International Law*, 2008, vol. 19, n° 5, p. 1081.

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 1082.

⁵²⁶ *Ibid.*, p. 1084.

⁵²⁷ I. HACHEZ, « Balises conceptuelles autour des notions de « source du droit », « force normative » et « soft law » », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010, vol. 65, n° 2, p. 43.

directrices et autres guides. La seconde catégorie est constituée par le *soft law intralégislatif*. Cette expression désigne :

« les normes qui, en dépit de l'instrument contraignant qui les portent (*hard law*), présentent une force normative affaiblie en raison de l'indétermination de leur contenu. Le préfixe "intra" indique à souhait que la souplesse du droit se loge dans son contenu, non dans son contenant, dans le *negotium*, non dans l'*instrumentum* »⁵²⁸.

L'auteur précitée poursuit sa réflexion sur ce point en soulignant que :

« On peut évidemment discuter de la pertinence de qualifier une norme formellement valide (*hard law* de ce point de vue) de *soft law*, en raison de l'imprécision de son contenu. Ce qu'il importe déjà de percevoir est que, parmi les instruments juridiquement contraignants, certains présentent, au départ, une force normative affaiblie en raison du libellé de leur énoncé, et, à ce titre, risquent de pâtir corrélativement d'un manque d'effectivité »⁵²⁹.

L'hypothèse de l'imprécision ou l'indétermination du contenu semble être un élément déterminant de l'affaiblissement de la force des instruments juridiques pour l'auteur précitée. À l'image du *soft law* tout court, le *soft law intralégislatif*, est identifiable dans plusieurs hypothèses. On peut évoquer ici l'hypothèse de « normes dépourvues de sanctions ou, autrement dit, aux lois qui s'abstiennent de déterminer les conséquences attachées à son (non) respect pour les destinataires de la norme » et celle où « la loi s'abstient de formuler elle-même des normes de conduite, mais contribue à donner à des instruments juridiques émanant d'acteurs privés, la valeur d'une norme juridiquement contraignante »⁵³⁰. D'autres hypothèses de *soft law* sont repérables dans le cas des normes imposant des obligations positives faiblement contraignantes et des normes ayant une valeur purement symbolique⁵³¹.

B. Le caractère non contraignant des règles juridiques relatives à la certification

216. Le second trait discriminant des règles juridiques relatives à la certification est leur caractère non contraignant. Si le recours à ce critère confère à ces règles juridiques une force obligatoire potentielle, elles ne sont pas assorties de mécanismes de contrainte et

⁵²⁸ *Ibid.*, p. 52.

⁵²⁹ I. HACHEZ, « Le *soft law* : qui trop embrasse mal étreint ? », in *Théorie des sources du droit*, Volume 4, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, p. 563.

⁵³⁰ X. DELGRANGE et L. DETROUX, « La *soft law* intralégislative : les lois dépourvues de contenu normatif ou molli sed lex ? », in *Normes internes infraconstitutionnelles*, Volume 2, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, pp. 147-197, cité par I. HACHEZ, « Le *soft law* : qui trop embrasse mal étreint ? », *op. cit.*, 564-565.

⁵³¹ C.-H. BORN et M. VERDUSSEN, « Le *soft law* intraconstitutionnel », in *Normes internationales et constitutionnelles*, Volume 1, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, pp. 513-536.

sanction du non-respect. Les expressions « caractère obligatoire » et « caractère contraignant » de la norme juridique doivent cependant être distinguées même si elles semblent proches⁵³². Le terme « obligatoire » est généralement utilisé comme un synonyme du terme « contraignant » et inversement lorsqu'on évoque les normes juridiques. C'est du moins ce qui se dégage des propos de PAUL AMSELEK quand il affirme que :

« les règles de droit sont conçues de la manière la plus générale, aussi bien dans la théorie juridique que dans l'opinion courante, comme dotées d'un caractère obligatoire, d'une force contraignante, obligeant ceux qui en sont les destinataires à se conformer à leurs prescriptions »⁵³³.

Pour cet auteur, il ne semble pas y avoir de distinction entre ces deux termes, d'autant plus qu'il propose expressément « de qualifier d'obligatorité l'idée de force ou contrainte »⁵³⁴. Mais pour d'autres auteurs, ces termes sont loin d'être identiques dans la mesure où ils renvoient à des réalités différentes quant à la force de la norme juridique. C'est la position de CÉDRIC GROULIER, pour qui il n'y a pas lieu de confondre ces deux termes. Cet auteur suggère de considérer « la force contraignante comme relative au seul contenu exprimé par la norme juridique, au sens qu'elle véhicule, comme contenu de pensée »⁵³⁵. Dans cette conception de la force contraignante transparait l'idée de degré de contrainte. Autrement dit, la force contraignante est une notion dynamique susceptible de variabilité en fonction du caractère plus ou moins précis de l'énoncé normatif. Le degré de force contraignante peut être apprécié à partir du contenu déontique de la norme, lequel peut être impératif (injonction ou prohibition) ou permissif (faculté de faire et de ne pas faire quelque chose). La force obligatoire quant à elle renvoie à la « fonction de référence » de la norme. Autrement dit, la force obligatoire doit être comprise comme la valeur que confère l'ordre juridique à une norme, en tant qu'instrument de régulation des rapports sociaux⁵³⁶. La force obligatoire s'apparente ainsi à un modèle qui doit être

⁵³² Voy. A. AUDOLANT, « Les lois de Police en droit international privé : une force "super-impérative" ? », in *La force normative. Naissance d'un concept*, LGDJ Bruylant, 2009, p. 315, notes de bas de page n°53 et 54. Selon cet auteur, « l'aspect obligatoire d'une norme signifie que celle-ci s'impose aux sujets de droit, alors même que la réalisation de la situation qu'elle a pour but de réguler ne se produit pas. Le caractère contraignant d'une norme révèle la pression que peut exercer cette dernière sur ses destinataires, par la menace d'une sanction ou d'un effet de droit en cas de désobéissance »

⁵³³ P. AMSELEK, « Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques », in *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 3.

⁵³⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁵³⁵ C. GROULIER, « La distinction de la force contraignante et de la force obligatoire des normes juridiques. Pour une approche duale de la force normative », in *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris - Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 202.

⁵³⁶ *Ibid.*

réalisé, indépendamment de son contenu permissif ou impératif⁵³⁷. La distinction entre force obligatoire et force contraignante vise à montrer que le contenu d'un énoncé normatif peut créer des obligations sans qu'il ne soit pour autant juridiquement obligatoire. De la même manière, un énoncé peut être juridiquement obligatoire sans générer des obligations du fait d'un contenu déontique permissif. CYRIL SINTEZ lui aussi remet en cause l'assimilation de l'obligatorité à la contrainte. Cet auteur décrit les deux éléments de la manière ci-après :

« La force obligatoire, d'une part, qui assujettit par principe le destinataire à la norme du fait de son contenu obligatoire, et la force contraignante, d'autre part, qui contraint concrètement le destinataire à exécuter la norme du fait du pouvoir de contrainte de l'ordonnancement normatif dans lequel elle s'insère. Force obligatoire et force normative ne sont pas situées au même niveau. La force obligatoire est une force propre à certaines normes tandis que la force contraignante est une force propre à l'ensemble que constituent les normes. Autrement dit, la contrainte qui s'établit par la mise en œuvre de la norme n'est qu'un effet possible des normes parmi d'autres que l'on ne retrouve pas dans tous les systèmes de normes »⁵³⁸.

La distinction théorique entre la force obligatoire et la force contraignante décrite ci-dessus, de même que les hypothèses de *soft law* intralégislatifs recensées montrent que la force normative est loin d'être une notion homogène. Il ne suffit pas pour une norme d'être consacrée dans un instrument juridique formel pour être porteuse d'obligations ou entraîner une contrainte pour les destinataires. Il y'a donc l'idée de limitation possible de la valeur normative des instruments juridiques. Ceci laisse sous-entendre l'existence d'une gradation dans la valeur des normes juridiques ou de « baisse plus ou moins considérable de la pression juridique »⁵³⁹. Qu'il s'agisse de « la baisse de la pression juridique » ou de la « valeur normative limitée », c'est la force de la norme juridique qui est remise en cause et plus particulièrement l'altération de son caractère contraignant.

À l'évidence, les instruments juridiques qui consacrent la certification forestière dans les pays du bassin du Congo font partie de ces « instruments souples ancrés dans normes dures »⁵⁴⁰. Plusieurs caractères de la *soft law* décrits précédemment sont présents dans les normes juridiques qui consacrent la certification forestière dans le bassin du Congo. L'un

⁵³⁷ *Ibid.*, p. 209.

⁵³⁸ C. SINTEZ, « Les propositions sur le droit sont-elles du droit ? De la force normative du rapport Catala », *op. cit.*, p. 254.

⁵³⁹ J. CARBONNIER, *Flexible droit*, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁴⁰ P.-O. DE BROUX et I. MATHY, « Les actes non contraignants dans le droit européen des communications électroniques. Les frontières du *soft law* européen à l'épreuve », in *Normes internationales et constitutionnelles*, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, pp. 302-303.

des traits récurrents de ces normes juridiques est précisément la faiblesse de leur contenu normatif qui conduit à limiter leur force normative et partant leur effectivité. L'analyse de la force normative potentielle de ces instruments juridiques est éclairante à cet effet.

§ 2. La force normative limitée des règles juridiques consacrant la certification

217. La manière dont les dispositions juridiques sont formulées éclaire sur la force normative des instruments qui les portent. Le degré de force ou de faiblesse peut être identifié à travers la confrontation de l'instrument juridique aux trois pôles de la force normative théorisés par CATHERINE THIBIERGE que sont la valeur normative, la portée normative et la garantie normative⁵⁴¹.

A. La valeur normative limitée des règles juridiques relatives à la certification

218. La valeur normative désigne « la force conférée à la norme par son émetteur »⁵⁴². Elle se décline sous la forme d'un triptyque constitué par la perspective hiérarchique, « en référence à sa validité par rapport aux normes supérieures »⁵⁴³ ; la perspective déontique « en lien avec la formulation et le contenu prohibitif, prescriptif ou permissif de la norme »⁵⁴⁴ et enfin la perspective axiologique « prenant en compte sa légitimité »⁵⁴⁵.

219. Sur le plan formel, la certification forestière est intégrée dans l'ordre par le recours à des instruments de nature obligatoire. C'est le cas au niveau communautaire où la certification fait son entrée par le biais d'un traité⁵⁴⁶. Son importance dans l'ordre juridique communautaire sera consolidée par son insertion dans l'accord sur le contrôle forestier en Afrique centrale. De la même manière, elle est consacrée dans les instruments juridiques internationaux à l'instar des APV entre plusieurs pays forestiers et l'UE. Le recours aux instruments juridiquement obligatoires s'étend aux échelles nationales où les lois et des instruments réglementaires sont mobilisés. Lorsqu'on observe la formulation de ces normes, on se rend compte que, si les acteurs publics privilégient des instruments

⁵⁴¹ C. THIBIERGE, « Le concept de “force normative” », in *La force normative. Naissance d'un processus*, Paris, LGDJ-Bruylant, 2009, pp. 822-823.

⁵⁴² C. THIBIERGE, « Conclusion : Le processus de densification normative », *op. cit.*, 822.

⁵⁴³ *Ibid.*

⁵⁴⁴ *Ibid.*

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la commission des forêts d'Afrique centrale.

obligatoires, la force contraignante de ceux-ci est très limitée. À titre d'illustration, l'article 1^{er} du traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale qui consacre la certification affirme que les « les États s'engagent à adopter des systèmes de certification reconnus internationalement et développer les ressources humaines pour leur mise en œuvre ». Outre cette disposition spécialement dédiée à la certification forestière, la tonalité globale du traité reflète une volonté de ne pas obliger les États parties. Il en est ainsi des formulations telles que les États s'engagent à « promouvoir le processus d'industrialisation du secteur » ; « veiller à une plus grande implication des opérateurs économiques dans le processus de gestion durable et de conservation des écosystèmes forestiers » ; « inciter leurs gouvernements à mettre en œuvre les actions prioritaires du plan de convergence » ; « favoriser la mise en place de réseaux liant les institutions de recherche et de développement forestier ». On retrouve une tonalité similaire dans les dispositions de l'article 25 de l'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique quand il affirme que « les États s'efforcent de faire en sorte que les bois issus de leurs forêts soient certifiés par un système de certification ou de gestion durable jugé crédible et indépendant par le marché international du bois ». Les législations nationales se situent dans la même dynamique si l'on s'en tient, par exemple, à la législation forestière congolaise. Ainsi, selon l'article 70 du code forestier de la République du Congo⁵⁴⁷, « le gouvernement prend les mesures nécessaires pour mettre en place une structure indépendante chargée de la gestion d'un système national de certification forestière ». Quant à l'article 72, il souligne que « les sociétés forestières certifient la gestion de leurs concessions forestières aménagées ou la légalité des produits qui sont exploités et transformés ».

S'il est vrai que ces instruments sont obligatoires en ce sens qu'ils lient les États parties au plan formel, ils ne créent pas pour autant des obligations à l'endroit de ces États. C'est une tendance relativement ancienne en droit international que relevait déjà PROSPER WEIL au début des années 1980. Cet auteur constatait alors l'émergence d'une nouvelle « imperfection » du droit international faite de normes au contenu vague et si peu contraignant que les obligations et droits qu'elles étaient supposées véhiculer en devenaient insaisissables⁵⁴⁸. En l'espèce, les dispositions des deux conventions

⁵⁴⁷ Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier, *op. cit.*

⁵⁴⁸ W. PROSPER, « Vers une normativité relative en droit international ? », *Revue général de droit international public*, 1982, p. 7.

mentionnées ci-dessus sont de nature purement incitative. Nulle part elles n'obligent les États à inscrire la certification dans leur législation nationale en tant qu'instrument de gouvernance forestière obligatoire. Les dispositions laissent plutôt aux États une marge d'appréciation suffisamment large pour vider ces instruments de toute force contraignante. On est donc en face d'un « droit fragile et faible »⁵⁴⁹ pour reprendre les termes de PROSPER WEIL, c'est-à-dire ni prescriptif, ni impératif. Leur valeur normative s'en trouve donc fortement amoindrie.

220. Ce propos mérite néanmoins d'être nuancé s'agissant de la valeur normative des normes empruntées à la certification de manière silencieuse. C'est notamment le cas du CLIP auquel le législateur congolais a donné une valeur impérative, prescriptive et prohibitive. Lorsque l'article 155 du code forestier affirme que l'autorisation d'exploiter les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles est « subordonnée au consentement préalable, donné en connaissance de cause de la partie qui les détient », on comprend que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations ci-dessus est liée par cette exigence. Autrement dit, de telles autorisations sont prohibées en l'absence de CLIP. Mais de tels cas sont relativement anecdotiques à l'échelle du bassin du Congo, et donc, incapables de renforcer la normativité des règles juridiques relatives à la certification forestière.

B. La portée et la garantie normatives tempérées des règles juridiques relatives à la certification

221. La portée et la garantie normatives sont les deux autres éléments qui permettent de mesurer la force des normes juridiques. Les règles juridiques relatives à la certification forestière ont des effets limités sur la conduite des acteurs sociaux puisqu'elles ne créent pas d'obligations à leur endroit (1). En outre, les instruments qui les consacrent ne prévoient quasiment pas de sanctions pouvant les protéger des violations potentielles, tandis que le contentieux est rarissime en ces matières (2).

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 7.

1. La faiblesse de la portée normative

- 222.** La portée normative a trait aux effets que produit la norme sur la conduite des acteurs sociaux. Ce qui est mis en avant ici est l'effectivité de la norme sur le terrain⁵⁵⁰, autrement dit sa « validité factuelle »⁵⁵¹. La portée normative permet d'appréhender « le degré d'utilisation du modèle normatif par ses destinataires »⁵⁵², son aptitude à influencer les comportements et les pratiques, la manière dont les destinataires la perçoivent, la ressentent et la reçoivent⁵⁵³. La portée normative des instruments juridiques qui consacrent la certification forestière dépend de l'ordre juridique concerné. Les effets de la norme sont en effet susceptibles de varier selon qu'ils sont abordés dans le cadre de l'ordre juridique communautaire ou dans l'ordre juridique étatique, selon que les destinataires sont les acteurs non étatiques ou les États. La consécration de la certification dans les législations nationales étant très récente, l'identification de leur portée normative est difficile. On se limitera par conséquent à l'identification de la portée normative des instruments communautaires.
- 223.** L'effectivité des normes juridiques relatives à la certification au niveau sous-régional ne peut être dissociée de l'effectivité du droit communautaire dans son ensemble. En Afrique centrale, le droit communautaire rencontre d'énormes difficultés dans sa mise en œuvre. Ces difficultés sont liées d'une part au fait que le droit communautaire de la CEEAC est en construction et d'autre part que la protection de l'environnement est un aspect récent de son évolution. Nonobstant ce caractère récent, l'ordre juridique de la CEEAC a connu des développements normatifs significatifs en matière de gestion durable des forêts au cours des quinze dernières années. Les aspects les plus significatifs de ce développement normatif sont en lien avec l'aménagement et le contrôle forestier, l'harmonisation des politiques et législations forestières, la participation des populations locales et de la société civile à la gestion forestière et le développement industriel. Les normes développées dans chacun de ces domaines ont vocation à être réceptionnées et mises en œuvre par chacun des États membres en raison de l'effet direct du droit communautaire.

⁵⁵⁰ C. THIBIERGE, « Le concept de “force normative” », *op. cit.*, p. 822.

⁵⁵¹ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? op. cit.*, p. 328.

⁵⁵² *Ibid.*, p. 331.

⁵⁵³ C. THIBIERGE, « Le concept de “force normative” », *op. cit.*, p. 833.

La portée effective de ces normes est affaiblie par plusieurs facteurs. Le premier facteur d'ineffectivité tient au fait que les normes communautaires ne sont pas perçues par les destinataires, les États en l'occurrence, comme faisant partie de leur droit national, ni comme primant sur leur droit national en raison de la règle de primauté des normes communautaires. C'est la raison pour laquelle les normes communautaires de gestion durable des forêts ont été formulées de manière délibérément vague et non contraignante. Ce sont des normes dont le caractère « déclaratoire et politique »⁵⁵⁴ supplante le caractère normatif, au sens de création des obligations. Le deuxième facteur limitant l'effectivité se trouve dans la résistance silencieuse que les États opposent à la législation communautaire. On retrouve cette résistance dans le rappel incessant de l'attachement des États à leur souveraineté sur la gestion des ressources naturelles. Cette tendance qu'on retrouve dans tous les instruments juridiques communautaires vise précisément à limiter la portée des normes communautaires. À travers l'affirmation récurrente de leur souveraineté sur les ressources naturelles, c'est la primauté des ordres juridiques nationaux sur l'ordre communautaire qui est paradoxalement affirmée. La résistance des États par rapport au droit communautaire est également observable dans la manière dont les États perçoivent les directives communautaires. Contrairement aux règlements qui ont force obligatoire à l'égard des États membres et des institutions et qui sont exécutoires de plein droit trente jours après leur publication, la mise en œuvre des directives est plus souple. Selon l'article 18 du traité révisé de la CEEAC :

« Les directives ont force obligatoire à l'égard des États membres en ce qui concerne l'objectif à atteindre, mais non en ce qui concerne les modalités pour y parvenir. Chaque directive précise le délai de transposition en droit interne et d'adoption des mesures de mise en œuvre par les États ».

Vu la manière dont il est formulé, cet article tempère la force obligatoire des directives communautaires. En effet les objectifs poursuivis par les directives ne sont pas toujours clairs et parfois même tellement génériques qu'il est difficile d'y déceler une quelconque obligatorité. Les directives ici s'apparentent davantage à de simples instruments d'orientation vis-à-vis desquels les États ne sentent pas liés. À titre d'illustration, la directive sur la participation des populations locales et autochtones affirme dans son exposé des motifs que la gestion participative, qui est son objectif central, n'est pas

⁵⁵⁴ B.S. PONGUI et E.W. TONI KOUMBA, « Les règles communautaires de protection de l'environnement et l'office du juge national. L'exemple de la République du Congo », *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*, 2020, n° 5, pp. 178.

prescriptive. Il s'agit là d'une affirmation en contradiction avec les dispositions de l'article 18 du traité de la CEEAC qui établit le caractère obligatoire des objectifs d'une directive. Par ailleurs, l'analyse des directives de la COMIFAC⁵⁵⁵ montre qu'aucune d'elles ne fixe les délais de sa transposition dans le droit national des États membres. Dans les faits, ces directives ne sont pas souvent transposées dans les États membres.

Il s'agit là d'une faiblesse structurelle qui fait que les normes juridiques communautaires sont frappées *ab initio* d'une faiblesse normative. Le troisième facteur d'ineffectivité est d'ordre institutionnel. La mise en œuvre des normes relatives à la gestion des forêts a été confiée à une institution sous-régionale, la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC). L'objectif de la COMIFAC est, selon le traité qui la consacre, d'orienter, d'harmoniser et de suivre les politiques forestières et environnementales en Afrique centrale⁵⁵⁶. Pour y parvenir, le Secrétariat Exécutif (SE), organe opérationnel de l'institution a besoin de ressources qui doivent essentiellement provenir des contributions des États membres et accessoirement des partenaires au développement. Dans la pratique, les contributions des États membres sont versées de manière irrégulière, privant ainsi le SE de ressources essentielles à l'exécution de ses missions. L'institution sous-régionale dépend ainsi fondamentalement des subsides versés par les partenaires techniques et financiers qui sont au demeurant largement insuffisants. En l'absence de ressources suffisantes, la portée effective des normes communautaires est durablement entravée.

2. Le déficit de garantie normative

224. La garantie normative concerne le « respect et la validité de la norme (offerte) par le système juridique ». Elle est composée « d'une série d'attributs attachés à la norme : assortie de contrainte, sanctionnable, contestable, mobilisable par le juge, opposable, invocable par les justiciables qui peuvent s'en prévaloir en justice »⁵⁵⁷. Cette garantie est faible dans l'ensemble, dans la mesure où le contrôle et la sanction du non-respect des instruments juridiques communautaires sont difficiles. Si on prend par exemple le Traité

⁵⁵⁵ Voy. Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale ; Directives sous-régionales relatives à la gestion durable des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique centrale ; Directives sous-régionales en matière d'évaluation environnementale et sociale en milieu forestier en Afrique centrale.

⁵⁵⁶ Art. 5, Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la commission des forêts d'Afrique centrale.

⁵⁵⁷ C. THIBIERGE, « Le concept de "force normative" », in *La force normative. Naissance d'un processus*, Paris, 2009, p. 823.

sur la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d’Afrique centrale, on observe que cet instrument n’a prévu aucun mécanisme contraignant à l’endroit des États en cas de non-respect. La seule sanction prévue consiste à retirer le droit de vote à l’État membre en cas de non-respect de ses obligations financières⁵⁵⁸. Autrement dit, cet instrument juridique n’est pas sanctionnable. Et dans l’hypothèse où il y aurait des cas de violation de la légalité communautaire ou des manquements aux obligations communautaires, la mise en mouvement de l’action juridictionnelle serait impossible. En effet, la cour communautaire de justice de la CEEAC compétente en pareilles situations n’est pas opérationnelle. À l’inverse, l’Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale prévoit des possibilités d’engagement de la responsabilité des États en cas de non-respect des obligations conventionnelles⁵⁵⁹. Cet accord confère expressément la compétence du contrôle du non-respect au juge national. En raison des effets du droit communautaire, ce juge est en effet traditionnellement garant de la légalité communautaire dont il est le juge de droit commun. C’est par exemple à cause de son applicabilité immédiate dans l’ordre juridique des États membres que le droit communautaire

« fait à ce titre partie intégrante du bloc de légalité national et des normes applicables en droit interne. La conséquence de ces effets est que les juridictions nationales deviennent des relais d’autorité, des relais dotés de moyens, qui doivent assurer en qualité de juge communautaire de droit commun, le respect de la légalité »⁵⁶⁰.

Mais pour cela, il faudrait encore que le droit communautaire soit étoffé au plan procédural afin d’en améliorer l’invocabilité. La faible garantie normative observable au niveau communautaire peut être constatée aussi au niveau national. L’une des particularités du contentieux forestier est son indigence au niveau national. Le juge national n’est quasiment jamais saisi de cas de violation de la loi forestière que ce soit par les États ou les particuliers. Ceci s’explique par le fait que les contraintes procédurales limitent l’accès à ce juge et que le contentieux forestier lui-même est verrouillé⁵⁶¹. Les fragilités normatives du système de protection des forêts ci-dessus concernent tout autant

⁵⁵⁸ Art. 20, Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d’Afrique centrale et instituant la commission des forêts d’Afrique centrale.

⁵⁵⁹ Art. 11, Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale.

⁵⁶⁰ C.L. TSANGA NDOMO, *Les effets des décisions de la Cour de Justice de la CEMAC. Contribution à l’étude d’une justice intégrative inspirée du modèle communautaire européen*, Nantes, Université de Nantes, 2017, p. 376-377.

⁵⁶¹ Pour une analyse détaillée du contentieux forestier et ses difficultés en Afrique centrale, voy. S. NGUIFFO, « De l’inefficacité du contentieux forestier en Afrique centrale », *Revue Africaine de Droit de l’Environnement*, 2020, n° 5, pp. 107-114.

les normes de certification forestière à partir du moment où elles sont intégrées à l'ordre juridique. Les fragilités normatives des normes de certification sont plus poussées parce que de manière systématique, elles ne sont pas assorties d'obligations ni de sanctions. Par conséquent, elles sont plus perméables aux phénomènes d'ineffectivité.

À l'évidence, l'intégration dans l'ordre juridique a un caractère essentiellement recommandatoire. Elle ne vise pas, et ceci de manière intentionnelle, à créer des obligations opposables aux États ou au tiers. Dans le cas du Gabon où les autorités publiques semblent vouloir la rendre obligatoire, la configuration actuelle de la législation forestière du pays ne présente pas suffisamment d'éléments pour renforcer sa portée et sa garantie normative. S'il est établi que l'intégration de la certification forestière dans l'ordre juridique est restée en surface, la pénétration des normes juridiques dans les systèmes de certification s'avère en revanche bien plus importante.

Chapitre 2 - L'extension substantielle des normes juridiques à la certification forestière

- 225.** La notion d'interactions normatives est appliquée de manière classique aux échanges entre les systèmes juridiques. On les perçoit entre le droit international et le droit de l'Union européenne ou entre le droit international et les droits nationaux. MIREILLE DELMAS-MARTY les envisage sous l'angle de l'harmonisation, de la coordination, ou de l'unification. Quelle que soit la forme de ces interactions, elles véhiculent l'idée selon laquelle « la clôture des systèmes de droit est devenue illusoire à l'heure où la mondialisation multiplie les interdépendances »⁵⁶². L'interaction postule donc l'existence d'échanges inéluctables entre les ensembles juridiques. L'auteure précitée semble cependant limiter la notion d'internormativité aux systèmes juridiques étatiques et interétatiques. Cette approche va à l'encontre des expériences empiriques qui montrent que des échanges se produisent également entre les systèmes juridiques étatiques et les systèmes normatifs non étatiques. La clôture de ces derniers est tout aussi illusoire que celle des ordres juridiques étatiques.
- 226.** Les systèmes de certification forestière ont été conçus pour être indépendants des acteurs étatiques, aussi bien dans leur phase d'élaboration que de mise en œuvre. Le souci d'indépendance est à mettre en lien avec la volonté de se positionner comme des instruments alternatifs de gouvernance forestière. Ce positionnement des acteurs non étatiques connaît cependant des limites opérationnelles. Si les forêts peuvent apparaître comme des biens communs à l'ensemble de l'humanité, leur localisation en fait des objets gérés suivant des règles édictées au plan local. De la même manière, l'irruption de la certification sur la scène internationale intervient dans un environnement déjà saturé de normes internationales. Au moment où intervient la certification forestière, les jalons du droit international de l'environnement sont déjà posés et celui-ci connaît également une évolution conséquente sur le plan qualitatif et quantitatif⁵⁶³. Les référentiels de certification ne sauraient par conséquent occulter cette réalité, même si l'idée des promoteurs de ces normes consistait à se démarquer des logiques étatiques. Ici, comme dans le cas des normes juridiques, il apparaît très rapidement que les systèmes de

⁵⁶² M. DELMAS-MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », 2006, p. 1.

⁵⁶³ S. MALJEAN-DUBOIS et L. RAJAMANI, « Rapport des directeurs d'études », in *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Les livres de droit de l'Académie, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 16.

certifications sont très loin d'être clos. Ils sont au contraire très ouverts à l'univers juridique dont ils ont réceptionné un grand nombre de normes et d'instruments tant au plan national qu'international.

- 227.** L'ouverture des systèmes de certification forestière aux normes juridiques n'est pas un phénomène anecdotique. Lorsqu'on parcourt les référentiels de certification dans le domaine de l'agriculture équitable, l'agriculture biologique ou la production du palmier à huile, on observe que les normes juridiques nationales et internationales y occupent une place très importante. La norme RSPO sur l'huile de palme prescrit ainsi aux opérateurs d'exercer leurs activités dans un cadre légal et de respect des droits. On retrouve des exigences similaires dans les normes Rainforest Alliance sur l'agriculture biologique. C'est en réalité une exigence globale des systèmes de responsabilité environnementale et sociale (RSE) auxquels de nombreuses compagnies adhèrent de plus en plus.
- 228.** L'intégration des normes juridiques aux systèmes de certification soulève pas mal d'interrogations, si on se réfère à la matrice de ces systèmes qui est construite sur les logiques de concurrence voire de conflit vis-à-vis de la norme juridique et des acteurs étatiques dont elles entendent précisément corriger les défaillances conceptuelles et structurelles. À l'évidence, la logique intégrative qu'on observe actuellement se veut complémentaire et non concurrentielle. Elle part du constat de l'impossibilité des systèmes privés de certification de se substituer à l'État sur le plan interne et la reconnaissance de la pertinence de nombreuses normes de droit international, nonobstant les phénomènes d'ineffectivité qui peuvent limiter leur portée normative. Elle est aussi renforcée par le fait que la réception des normes juridiques ne remet pas en cause l'autonomie structurelle et fonctionnelle des systèmes de certification. Cette forme de sécurité explique sans doute le recours actif aux normes du droit international et la transposition croissante des normes nationales dans les référentiels de certification. Sur le plan concret, l'insertion des normes internationales dans les référentiels de certification se fait par la technique du renvoi (Section 1) tandis que les normes nationales sont directement transposées dans le corps des standards (Section 2).

Section 1. Le renvoi aux conventions internationales

- 229.** Le recours à la technique du renvoi est l'une des manifestations par excellence de l'ouverture des systèmes juridiques. La prolifération de normes internationales aidant,

cette pratique connaît un développement conséquent au niveau inter-conventionnel en vue de faciliter la mise en œuvre de leurs dispositions respectives⁵⁶⁴. En droit international public, le renvoi est appréhendé comme une « technique de formulation de textes juridiques consistant à se référer expressément à d'autres textes juridiques, sans les reproduire »⁵⁶⁵. À travers cette technique, un instrument juridique peut se référer expressément à une norme extérieure⁵⁶⁶. C'est par exemple le cas en droit de l'OMC ou l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires renvoie à divers instruments juridiques extérieurs à cet ordre juridique. Ainsi, s'agissant des normes, directives et recommandations internationales, l'Accord précité préconise de se référer aux normes du Codex Alimentarius pour déterminer l'innocuité des produits alimentaires, à l'Office international des épizooties pour les normes sur les zoonoses et la santé des animaux ainsi qu'aux normes de la Convention internationale pour la protection des végétaux pour la préservation des végétaux⁵⁶⁷. D'après le Dictionnaire de droit international public, le renvoi peut prendre deux principales formes, l'une qualifiée de renvoi réceptif et l'autre de renvoi formel :

« Le renvoi est dit réceptif (ou matériel) lorsque le texte auquel on se réfère est intégré à la règle applicable qui le vise. Le renvoi est, en revanche, dit non réceptif (ou formel) lorsque le texte qui effectue le renvoi se borne à désigner la règle à laquelle il conviendra de se référer pour obtenir le résultat voulu »⁵⁶⁸.

Dans le premier cas, l'instrument juridique se contente de désigner le ou les instruments auxquels il faudrait se référer. Dans la seconde hypothèse, l'instrument juridique incorpore directement la substance de la norme de référence dans son corpus normatif. Le renvoi aux normes externes à l'ordre juridique poursuit souvent des objectifs d'harmonisation. Il s'agit alors le plus souvent

⁵⁶⁴ M. FORTEAU, « Les renvois inter-conventionnels », *Annuaire français de droit international*, 2003, vol. 49, n° 1, pp. 71-72.

⁵⁶⁵ J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 971.

⁵⁶⁶ S. DE LA ROSA, « Les normes sociales internationales et européennes : des interactions en quête de modèle », in *Les interactions normatives : droit de l'Union européenne et droit international*, Cahiers européens, n° 2, Paris, Pedone, 2012, pp. 263-289.

⁵⁶⁷ Annexe A (3), Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

⁵⁶⁸ J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 972.

« d'affirmer une appartenance à une communauté de valeur et de représentations à vocation universelle, ou encore de poser des principes d'équivalence entre ordres juridiques, afin de constater une congruence entre eux et, partant, d'éviter les contradictions normatives »⁵⁶⁹.

230. La pratique du renvoi est très courante en droit international, mais elle ne se limite pas aux relations entre les conventions. On la retrouve entre les législations nationales ou entre les législations communautaires et les législations nationales. On peut également l'étendre aux référentiels de certification dans la mesure où ceux-ci procèdent à de nombreux renvois aux conventions internationales. Le renvoi est le plus souvent formel et concerne majoritairement les normes sociales internationales (§1) et accessoirement les normes environnementales (§2).

§ 1. La prédominance des renvois aux normes internationales du travail

231. La protection des droits des travailleurs est un aspect fondamental de la gestion forestière durable. L'exploitation forestière est une activité réputée dangereuse dans plusieurs de ses composantes. Il en est ainsi des activités d'abattage et de transformation qui sont les segments dans lesquels les concessionnaires recensent le plus grand nombre d'accidents de travail. Les conditions de travail et la sécurité des travailleurs font par conséquent l'objet d'un traitement particulier dans les référentiels de certification. Les référentiels de gestion forestière durable sont ceux qui accordent le plus d'importance aux normes internationales du travail, même si les référentiels qui attestent de la légalité de l'exploitation forestière abordent aussi cette question, bien que ce soit de manière marginale. Les normes internationales de protection sociales auxquelles renvoient les référentiels de certification sont celles de l'organisation internationale du travail (OIT) dont la réception est manifeste au plan formel (A). La mise en œuvre de ces normes est en revanche plus nuancée, si l'on s'en tient à la différence qui existe entre le volume de normes réceptionnées et celles effectivement mises en œuvre (B).

A. La réception formelle des normes de l'Organisation internationale du travail

232. Le référentiel de certification PAFC en cours de développement a expressément inclus parmi ses références normatives les conventions fondamentales de l'OIT en matière de

⁵⁶⁹ S. DE LA ROSA, « Les normes sociales internationales et européennes : des interactions en quête de modèle », *op. cit.*

protection des droits des travailleurs. Le référentiel énumère précisément les conventions de l'OIT auxquelles les gestionnaires forestiers doivent se soumettre. Il s'agit des conventions sur la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective (Conventions 87, 98), l'élimination de toute forme de travail forcé (Conventions 29, 105), l'abolition du travail des enfants (Conventions 138, 182), l'élimination des discriminations en matière de rémunération, d'emploi et de profession (Conventions 100, 111).

- 233.** Le système de certification FSC s'inscrit dans la même logique que celui du PAFC. À la différence de ce dernier, le FSC accorde une importance bien plus significative aux normes internationales du travail. Les références concernent ici la Déclaration de l'OIT sur les principes et droit fondamentaux du travail tels que consacrés en 1998⁵⁷⁰, les différentes conventions, les recommandations et les directives sectorielles applicables au secteur forestier. Outre les huit normes fondamentales de l'OIT évoquées précédemment, le FSC ajoute la Convention 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, la Convention 141 sur les organisations de travailleurs ruraux, la Convention 142 sur la mise en valeur des ressources humaines, la Convention n°155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, les Conventions n° 97 et 143 sur les travailleurs migrants et la Convention n°131 sur la fixation des salaires minima. Les références aux normes internationales du travail sont donc conséquentes, puisque ce ne sont pas moins de 15 conventions que les gestionnaires forestiers sont appelés à respecter. Pour le FSC, les gestionnaires forestiers doivent se conformer aux huit conventions fondamentales de l'OIT ainsi qu'à celles ayant été régulièrement ratifiées par le pays. Mais compte tenu de l'ambition du FSC qui est d'atteindre les plus hauts standards internationaux en matière de protection sociale, ce système impose aux gestionnaires forestiers d'appliquer les conventions de l'OIT non ratifiées, dès lors qu'il est établi que lesdites conventions ont un impact sur les opérations forestières⁵⁷¹. À côté des conventions proprement dites, le référentiel de certification FSC renvoie, de manière certes limitée, aux recommandations de l'OIT. Il en est ainsi de la recommandation n° 135 sur la fixation des salaires minima et de la recommandation 200 sur le VIH et le SIDA. Enfin, le référentiel FSC renvoie aux directives émises par le Bureau international du travail (BIT), lesquelles sont tout aussi importantes que les instruments conventionnels. Les directives de l'OIT n'ont pas de

⁵⁷⁰ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi.

⁵⁷¹ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « FSC certification and the ILO Conventions », 2002, p. 3.

caractère obligatoire, mais elles peuvent fournir des informations précieuses pour la mise en œuvre des exigences contenues dans les instruments conventionnels. Tel est le cas de la directive sur la santé et la sécurité des dans les travaux forestiers qui fournit des informations pratiques sur la sécurité et la santé dans les chantiers forestiers⁵⁷², la manipulation des plants traités par des produits chimiques⁵⁷³ et l'organisation des secours d'urgence⁵⁷⁴. Tel est également le cas des directives sur le VIH-SIDA et le monde du travail et du guide sur la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail.

- 234.** La technique du renvoi formel, qui est privilégiée par le référentiel de certification FSC tout comme celui du PAFC, présente un double intérêt pour ces systèmes. L'intérêt de la référence ostensible aux normes internationales du travail participe de la quête permanente de construction ou renforcement, selon le cas, de la légitimité des systèmes de certification. Plutôt que d'élaborer de nouvelles normes du travail, les systèmes de certification ont opté pour une approche visant à s'appuyer sur des normes et standards internationalement reconnus, bénéficiant ainsi de leur légitimité. Cette approche est souvent utilisée dans le droit de l'Union européenne comme le souligne STÉPHANE DE LA ROSA. Il affirme en l'occurrence que :

« La référence par une norme sociale de l'Union à une norme sociale internationale traduit plutôt un besoin de s'appuyer sur une norme extérieure, reconnue et légitime, en tant que celle-ci constitue un paramètre à prendre en compte en vue d'interprétation future. La référence au texte social du Conseil de l'Europe est liée à un objectif de cohérence, elle paraît plus confortative que véritablement substantielle. Elle permet de mettre en avant la Charte sociale comme étant une source d'inspiration pour le droit social de l'Union »⁵⁷⁵.

La référence aux normes sociales internationales par les systèmes de certification participe du même mouvement de quête de reconnaissance auprès d'instruments à la légitimité durablement établie sur la scène internationale. Il s'avère que le processus de fabrication des normes de l'OIT leur confère une forte légitimité et une crédibilité réelle. Le processus est fondé sur la participation et implique les gouvernements, les représentants des organisations des employeurs et les représentants des organisations des travailleurs. C'est dire que les normes issues de ces discussions reflètent le consensus entre ces différents acteurs. En outre, le recours à une majorité qualifiée pour l'adoption

⁵⁷² BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Sécurité et santé dans les travaux forestiers : Recueil de directives pratiques du BIT*, Genève, Organisation internationale du travail, 1998, p. 47.

⁵⁷³ *Ibid.*, p. 57.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 41.

⁵⁷⁵ S. DE LA ROSA, « Les normes sociales internationales et européennes : des interactions en quête de modèle », *op. cit.*, p. 274.

des normes du travail contribue à renforcer leur légitimité. Plus les États impliqués dans la fabrication sont nombreux, mieux la réception et l'effectivité de ces normes seront garanties. Autant d'éléments résumés ci-dessous et qui font du droit de l'OIT un système robuste, légitime et crédible :

« Les normes sont adoptées à la majorité des deux tiers des voix des mandants de l'OIT et reflètent donc des principes universellement reconnus. Par ailleurs, elles prennent en compte le fait que les cultures, l'histoire, les systèmes juridiques et les niveaux de développement économique ne sont pas les mêmes dans tous les pays »⁵⁷⁶.

Renvoyer à ces normes est donc une opportunité pour les systèmes de certification de mettre en cohérence leurs référentiels avec les pratiques communément admises au niveau international. Plus fondamentalement, c'est une illustration de leur appartenance à une véritable communauté de valeurs⁵⁷⁷, étant entendu que les normes de l'OIT ont une prétention à l'universalité. L'adhésion à cette communauté de valeurs renforce la légitimité et la crédibilité des référentiels de certification, puisqu'elle leur permet d'éluder les accusations de partialité⁵⁷⁸.

235. En parcourant le référentiel FSC pour le bassin du Congo et le référentiel PAFC, on observe que les références aux normes de l'OIT se traduisent par la mention du numéro de la convention ou de la recommandation visée par le critère ou l'indicateur. Il s'agit là de la forme la plus radicale du renvoi dans la mesure où les critères et indicateurs ne renvoient pas à la disposition conventionnelle précise qui doit être mise en œuvre par les gestionnaires forestiers. Les renvois sont formulés de manière générique comme l'illustre l'indicateur 4.6.1 du référentiel FSC pour le bassin du Congo :

« Aucun travailleur, personne en auto-emploi et sous-traitant ne peut être soumis à de l'esclavage pour raison de dettes ni à toutes autres formes de travail forcé (voir les Conventions 28 et 105 de l'OIT, la Déclaration 1988 de l'OIT ou la législation nationale équivalente) »

L'indicateur 4.6.2 suit la même logique d'énumération des conventions et recommandations :

⁵⁷⁶ « Comment les Normes sont élaborées », disponible sur <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-creation/lang--fr/index.htm> (Consulté le 21 novembre 2020).

⁵⁷⁷ Voy. M. DELMAS-MARTY, *Vers une communauté de valeurs ? Les forces imaginantes du droit*, n° 4, Paris, Éditions du Seuil, 2011.

⁵⁷⁸ M.-C. DESJARDINS, *Contribution à l'analyse critique de la certification équitable depuis une perspective juridique. L'exemple du secteur viticole.*, Bordeaux, Université Bordeaux IV, 2013, p. 373.

« Les travailleurs ne peuvent pas faire l'objet de discrimination liée au recrutement, aux promotions, aux licenciements, à la rémunération et à l'emploi dans le cadre de la sécurité sociale (voir les Conventions 100 & 111 de l'OIT, la Déclaration 1998 de l'OIT, ou la législation nationale équivalente) ».

236. Cette forme de renvoi est problématique pour la mise en œuvre effective des conventions de l'OIT. Bien que les référentiels de certification affirment sans ambages que les gestionnaires doivent appliquer toutes les conventions de l'OIT pertinentes pour le secteur forestier, il apparaît rapidement qu'il s'agit d'une déclaration de principes. Les conventions fixent un cadre général, à charge pour les gestionnaires forestiers d'identifier les dispositions pertinentes à mettre en œuvre dans leurs concessions. Leur marge d'appréciation en est considérablement élargie ; ce qui est susceptible de créer des distorsions entre les concessionnaires dans la phase de mise en œuvre. Le renvoi à un trop grand nombre de conventions, de recommandations et de directives fait de l'ordre juridique de l'OIT un espace propice au développement du *law shopping*. Ainsi les concessionnaires forestiers ont la possibilité de choisir les normes sociales qu'ils vont mettre en œuvre. Quand on prend par exemple le principe de l'égalité de rémunération consacré par la Convention n° 100, l'article 2 de cet instrument juridique affirme que ce principe peut être mis en œuvre au moyen de la législation nationale, de tout système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation, de conventions collectives passées entre employeurs et travailleurs ou d'une combinaison de ces divers moyens. Dans ces conditions, les gestionnaires forestiers auront tendance à opter pour l'approche la plus favorable du point de vue financier. Cette flexibilité observable dans la mise en œuvre des conventions de l'OIT est aussi un choix délibéré de cette organisation. Elle laisse volontairement la possibilité aux utilisateurs de ces normes de les adapter en fonction de leur contexte national. Ce choix pour la souplesse est assumé par l'OIT en ces termes :

« La plupart des normes ont été formulées de façon à être suffisamment souples pour être traduites dans les lois et les pratiques nationales compte tenu de ces différences. Ainsi, les normes relatives au salaire minimum n'obligent pas les États Membres à fixer un salaire minimum spécifique, mais à mettre en place un système et des procédures permettant de fixer des niveaux de salaire minimum adaptés à leur développement économique. D'autres normes contiennent des «clauses de souplesse» qui permettent aux pays de fixer provisoirement des normes moins contraignantes que celles normalement prévues ».

La souplesse et la flexibilité promues par l'OIT se déclinent aussi dans la manière dont les conventions sont mises en œuvre au plan pratique. En matière de certification forestière, toutes les conventions de l'OIT qui sont pertinentes doivent être mises en

œuvre. Lorsqu'on va dans le détail des référentiels, on observe que sur les 15 conventions réputées applicables au secteur forestier, une faible partie d'entre elles est effectivement mise en œuvre de manière substantielle.

B. La mise en œuvre partielle des normes de l'OIT réceptionnées

237. En termes de mise en œuvre, les conventions ne sont pas appliquées de manière homogène. Les problématiques couvertes par les normes du travail n'ont pas la même intensité selon les pays, mais certaines tendances majeures se dégagent. Les normes les mieux appliquées sont celles qui ont trait à la santé, la sécurité au travail, à la liberté d'association et à la rémunération. Une étude approfondie portant sur la comparaison entre les concessions forestières certifiées FSC et les concessions forestières non certifiées⁵⁷⁹ a donné des résultats éloquentes quant au niveau d'effectivité des normes internationales du travail. Nous reprenons ci-dessous certains résultats pertinents de cette étude dans les domaines de la santé et la sécurité, la négociation collective, l'emploi et la rémunération.

238. En matière de sécurité au travail l'art 16 (3) de la convention 155 affirme que :

« Les employeurs seront tenus de fournir, en cas de besoin, des vêtements de protection et un équipement de protection appropriés afin de prévenir, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les risques d'accidents ou d'effets préjudiciables à la santé ».

Quant aux dispositions de l'article 19 (a) de la même convention, elles affirment que « les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise recevront une formation appropriée dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail ». Sur le plan opérationnel, ces dispositions se traduisent au niveau de l'entreprise par le développement et la mise en œuvre de procédures de sécurité. Ces dernières sont assorties de mécanismes de contrôle pour garantir qu'elles seront effectivement suivies par le personnel. À ce niveau, l'étude a révélé que 100 pour cent des compagnies forestières certifiées fournissaient des équipements de protection individuels à leurs employés à une fréquence de deux fois par an. Au niveau des concessions non certifiées, ce taux descendait à 75 pour cent. La différence notable entre ces deux catégories d'entreprises réside dans le contrôle effectif du respect des mesures de sécurité. Ainsi, dans les concessions forestières certifiées, le

⁵⁷⁹ P.O. CERUTTI *et al.*, *Impacts sociaux de la certification du Forest Stewardship Council*.

respect des protocoles de sécurité présentait un taux de respect estimé à 90 pour cent contre 24 pour cent dans les concessions non certifiées. À côté de la surveillance stricte du respect des procédures de sécurité, les compagnies détenant des certificats de gestion durable ont mis en place des formations à l'intention du personnel sur une fréquence. Ces dernières portent sur des sujets aussi divers que les actions de travail, les techniques d'abattage directionnel ou l'administration des premiers secours.

Pour ce qui est de la santé au travail, ce sont les directives de l'OIT applicables au secteur forestier⁵⁸⁰ qui sont reprises et opérationnalisées par les entreprises forestières certifiées. Le critère 2.3 de la norme nationale FSC pour le Cameroun est assez explicite à cet effet lorsqu'il affirme que :

« L'Organisation doit mettre en œuvre des pratiques pour la santé et la sécurité, afin de protéger les travailleurs contre les risques professionnels en matière de santé et de sécurité. Ces pratiques doivent, proportionnellement à l'échelle et à l'intensité des activités de gestion ainsi qu'aux risques qu'elles engendrent, respecter ou dépasser les recommandations du Code de bonnes pratiques de l'OIT sur la sécurité et la santé dans les travaux forestiers »

La mise en œuvre des recommandations contenues dans le code des bonnes pratiques se matérialise par l'élaboration des procédures concernant les mesures en matière de sécurité et de santé⁵⁸¹. Ces procédures doivent s'appuyer sur une évaluation complète de l'intensité des risques et faire l'objet de vulgarisation auprès des employés et des sous-traitants de l'entreprise⁵⁸². Le but de ces mesures est de diminuer au maximum le risque d'accidents de travail sur les chantiers forestiers. Plusieurs compagnies forestières certifiées tiennent d'ailleurs des registres qui documentent régulièrement le nombre d'accidents, la diminution de ce nombre étant perçue comme un signe d'efficacité et d'appropriation des mesures de sécurité par les employés. La santé au travail se traduit aussi par la disponibilité des infrastructures de santé, leur équipement en produits pharmaceutiques et l'existence des moyens d'évacuation de blessés tels que les ambulances. Sur ce point, l'étude citée précédemment montre que toutes les entreprises certifiées disposent d'infrastructures de santé fonctionnelles avec un personnel qualifié alors que 38 pour cent seulement des concessions non certifiées disposent d'infrastructures de santé, pour la plupart sous-équipées. Toujours dans le registre de la

⁵⁸⁰ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Sécurité et santé dans les travaux forestiers : Recueil de directives pratiques du BIT, op. cit.*

⁵⁸¹ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », 2020.

⁵⁸² *Ibid.*, Indicateur 2.3.1.

santé, les ratios sont presque similaires lorsqu'on aborde la question de la prise en charge de soins de santé. La couverture santé et une assurance vie sont garanties dans 100 pour cent des concessions forestières certifiées contre 25 pour cent dans les entreprises non certifiées.

- 239.** En matière de négociation collective, la norme FSC pour le Cameroun recommande aux compagnies forestières de négocier de bonne foi avec des structures qui représentent les travailleurs et de toujours essayer de parvenir à un accord de négociation⁵⁸³. À cet effet, le critère 2.6 préconise la mise en place des mécanismes de concertation et de prévention des conflits. De fait, des structures représentatives existent dans la plupart des entreprises certifiées afin de régler des litiges éventuels entre les membres du personnel et les dirigeants des entreprises. Une fois de plus, des nuances significatives existent entre les deux catégories d'entreprises. On a observé que des organisations représentant le personnel étaient entièrement intégrées dans les organigrammes et se réunissaient à des intervalles réguliers. Ces instances sont chargées de recueillir les préoccupations du personnel et d'y apporter des solutions dans le cadre de négociations avec les organes dirigeants. Les structures représentatives contribuent par ce fait à désamorcer les crises de manière préventive. En termes d'activité, il est établi dans 100 pour cent des entreprises certifiées que les instances représentant le personnel sont actives contre 25 pour cent dans les entreprises non certifiées.
- 240.** Pour ce qui est de l'emploi, cette question est régie par les dispositions de la convention n°168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage. Plusieurs dispositions de cette convention ne sont pas applicables dans les pays du bassin du Congo. Il s'agit précisément des dispositions concernant la protection contre le chômage. Les trois pays concernés par cette recherche ne disposent pas en l'état actuel de leurs législations, de mécanismes d'indemnisation du chômage tels que prescrits par l'article 2 de la Convention 168. De la même manière, les dispositions de l'article 10 (a) et (b) relatives aux pertes de revenus consécutives au chômage partiel et la suspension de gain consécutive à une suspension temporaire de travail ne sont pas prises en compte dans les régimes de protection sociale. On observe en revanche une mise en œuvre effective d'une

⁵⁸³ *Ibid.*, Sous-indicateur 2.1.4.3.

partie des dispositions relatives à la promotion de l'emploi productif. Selon l'article 8 de la Convention n°168 :

« Tout Membre doit s'efforcer d'établir, sous réserve de la législation et de la pratique nationales, des mesures spéciales pour promouvoir des possibilités additionnelles d'emploi et l'aide à l'emploi et faciliter l'emploi productif et librement choisi de catégories déterminées de personnes désavantagées qui ont ou qui sont susceptibles d'avoir des difficultés à trouver un emploi durable, telles que les femmes, les jeunes travailleurs, les personnes handicapées, les travailleurs âgés, les chômeurs de longue durée, les travailleurs migrants en situation régulière et les travailleurs affectés par des changements structureaux »

Dans la norme FSC pour le bassin du Congo, la mise en œuvre des dispositions relatives à l'emploi se traduit par les recommandations faites aux gestionnaires forestiers de faire en sorte que les communautés locales et autochtones bénéficient des opportunités d'emploi et de formation⁵⁸⁴. La norme FSC pour le Cameroun se veut plus impérative sur cette question. Elle affirme en substance :

« L'Organisation doit offrir des opportunités raisonnables, en termes d'emploi, de formation et d'autres services, aux communautés, aux sous-traitants et aux fournisseurs locaux, proportionnellement à l'échelle et à l'intensité de ses activités de gestion »⁵⁸⁵

Dans le jargon du FSC, l'utilisation du mot « doit » signifie que le respect scrupuleux des exigences auxquelles renvoie le critère ou l'indicateur est obligatoire pour garantir la conformité au standard⁵⁸⁶. La conformité à ce critère suppose que les gestionnaires forestiers communiquent ou proposent obligatoirement aux communautés locales, aux sous-traitants et fournisseurs locaux, toutes les opportunités d'emploi existantes⁵⁸⁷. D'une certaine manière, la norme FSC met en place une préférence locale qui oblige les entreprises à recruter, à compétence égale, des personnes issues des communautés locales riveraines. L'institutionnalisation de la préférence locale vient résoudre un antagonisme ancien opposant les communautés locales aux entreprises forestières. Il était notamment reproché à ces dernières de privilégier la main d'œuvre extérieure et de recourir massivement aux fournisseurs étrangers en lieu et place des acteurs locaux. Dans les faits, il n'y a pas d'écarts statistiquement significatifs entre les employés issus des communautés locales et ceux provenant d'autres régions dans les pays. Le pourcentage

⁵⁸⁴ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme FSC pour la certification des forêts du Bassin du Congo FSC », *op. cit.*, Critère 4.1.

⁵⁸⁵ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », 2020, Critère 4.3.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, Indicateur 4.3.1.

de membres du personnel recrutés localement est estimé à 58 pour cent dans les concessions forestières certifiées, contre 25 pour cent dans les concessions forestières. L'institutionnalisation d'une préférence locale en matière d'emploi est facile à mettre en œuvre quand il s'agit d'emplois ne requérant pas de qualifications particulières ou exigeant un très faible niveau de qualification. Lorsqu'il s'agit d'emplois exigeant un haut niveau de qualification, la politique de préférence nationale devient quasiment inopérante, étant entendu qu'on trouve très difficilement des personnes ayant par exemple des profils d'ingénieur au niveau local. Il en résulte une prévalence d'employés issus des communautés locales dans les emplois subalternes et peu qualifiés. Lorsqu'on monte dans la hiérarchie des entreprises, les employés recrutés dans les villages environnants deviennent de plus en plus rares dans les postes à responsabilité. Au demeurant, l'emploi est relativement stable dans les compagnies forestières certifiées puisque le recours aux contrats à durée indéterminée (70 pour cent des contrats) est la norme.

En ce qui concerne l'emploi de personnes vulnérables et particulièrement des femmes, la norme FSC traite cette question de manière beaucoup plus complète que la Convention n° 168. Selon le critère 2.2 de la norme FSC pour le Cameroun, « l'Organisation doit promouvoir l'égalité homme-femme dans les pratiques d'embauche, l'accès à la formation, l'attribution des contrats, les processus de concertation et les activités de gestion ». Dans cette optique, les gestionnaires forestiers doivent promouvoir l'égalité de traitement hommes – femmes et lutter contre les discriminations sexuelles à l'embauche et la formation⁵⁸⁸, fixer des conditions de recrutement identiques pour les hommes et les femmes et encourager ces dernières à s'investir à tous les niveaux de responsabilité⁵⁸⁹, ainsi qu'appliquer l'égalité salariale pour des travaux ou emplois équivalents⁵⁹⁰. À l'épreuve des faits, la promotion des femmes dans tous les emplois du secteur forestier en est encore à ses balbutiements. Les données de terrain révèlent que 97 pour cent des employés dans le secteur forestier sont de sexe masculin, et ceci indépendamment du fait que la concession forestière soit certifiée ou non. Sur le plan qualitatif, les femmes occupent généralement des emplois subalternes et valorisés.

- 241.** S'agissant enfin de l'égalité de la rémunération, le critère 2.4 traduit cette préoccupation par la nécessité pour l'entité certifiée d'offrir une rémunération égale ou supérieure aux

⁵⁸⁸ *Ibid.*, Indicateur 2.2.1.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, Indicateur 2.2.2.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, Indicateur 2.2.4.

normes minimum de l'industrie forestière ou aux salaires minimum reconnus dans l'industrie forestière, lorsque ces salaires sont supérieurs au salaire minimum légal. À cet effet, l'entreprise forestière ne peut en aucun cas verser un salaire inférieur à celui fixé par une convention collective. Cette exigence est moyennement appliquée par les compagnies forestières certifiées puisque 57 pour cent compagnies certifiées contre 25 pour cent compagnies non certifiées appliquent des niveaux de rémunération supérieurs aux exigences fixées par la convention collective des travailleurs du secteur forestier.

- 242.** À côté des normes de protection des droits des travailleurs, on observe aussi des renvois aux normes internationales relatives à la protection de la biodiversité. L'évocation de ces normes reste cependant marginale si on la compare aux références relatives aux normes portant sur le droit du travail et aux normes sociales en général.

§ 2. La place marginale des renvois aux instruments environnementaux internationaux

- 243.** Les instruments juridiques relatifs à la protection de l'environnement et la biodiversité occupent une place limitée dans les référentiels de gestion durable. Bien que significatifs en nombre, ces instruments juridiques revêtent un caractère essentiellement indicatif (A). Les référentiels de certification préfèrent s'appuyer sur les outils internes aux systèmes pour concrétiser le volet environnemental de la gestion durable avec pour conséquence une éviction des instruments juridiques relatifs à l'environnement (B).

A. Le caractère indicatif des renvois aux instruments environnementaux

- 244.** Les systèmes de certification accordent une attention tout aussi importante aux aspects sociaux qu'aux aspects environnementaux. C'est ainsi qu'on retrouve également de nombreuses références normatives relatives à la protection de l'environnement et la biodiversité dans les référentiels. La norme FSC pour le bassin du Congo fait explicitement référence à la Convention sur la diversité biologique, à l'Accord international sur les bois tropicaux et à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). En dehors de ces instruments juridiques qui sont communs à tous les États de la sous-région, les normes nationales offrent un éventail d'instruments juridiques internationaux plus détaillé. Dans le cas de la République du Congo, la norme nationale FSC intègre l'Accord de Lusaka

sur les opérations concertées de coercition visant le commerce illicite de la faune et de la flore sauvage, la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles. Au Cameroun, la norme nationale reprend une bonne partie des conventions évoquées par la norme congolaise. Elle y ajoute de manière spécifique la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages découlant de leur utilisation. Au total, les référentiels de certification renvoient à une quinzaine d'instruments juridiques internationaux relatifs à la protection de la flore et la faune.

- 245.** Contrairement aux normes internationales du travail dont la réception formelle et matérielle est facilement décelable, les normes internationales de protection de l'environnement sont nettement moins visibles et identifiables dans le texte des référentiels de certification. On observe ainsi que ces références normatives sont particulièrement présentes dans les annexes aux référentiels. La CITES, par exemple, n'est mentionnée qu'une seule fois dans la norme nationale FSC pour le Cameroun, de même que dans celle du Congo. On peut prendre aussi l'exemple de la Convention sur la diversité biologique qui n'est évoquée dans le texte d'aucune des normes FSC précitées. L'analyse du contenu des référentiels peut dans une certaine mesure amener à considérer que le renvoi aux normes environnementales est davantage de type réceptif ou matériel. On peut voir une référence implicite à la CITES lorsque le Critère 6.4 de la norme FSC pour le Cameroun affirme que « 'Organisation doit protéger les espèces rares et menacées et leurs habitats dans l'Unité de Gestion, grâce à des zones de conservation, des aires de protection, à la connectivité entre les espaces forestiers et/ou grâce à d'autres mesures directes permettant d'assurer leur survie et leur pérennité ». Le Critère 6.6 qui affirme que « l'organisation doit maintenir efficacement l'existence d'espèces natives et de génotypes

et prévenir la perte de diversité biologique, en particulier via la gestion des habitats dans l'Unité de gestion » à la Convention sur la diversité biologique. On peut également retrouver des références à la convention de Ramsar dans la formulation du Critère 6.7 qui affirme que « l'organisation doit protéger ou restaurer les plans et les cours d'eau naturels, les zones ripariennes, et leur connectivité. L'Organisation doit éviter les impacts négatifs sur la qualité et la quantité de l'eau, et limiter et corriger ceux qui se produisent ».

246. Les renvois réceptifs ci-dessus restent largement anecdotiques au regard de la densité des normes environnementales contenues dans les référentiels de certification. Dès lors se pose la question de savoir pourquoi renvoyer à autant de normes environnementales internationales si on ne les mobilise pas de manière concrète. La première réponse à cette question réside dans l'esprit du système de certification FSC. Selon les normes sous-régionales et nationales, les normes environnementales internationales sont purement indicatives. Si on les compare par exemple aux normes du travail, on observe que les référentiels n'obligent pas les gestionnaires forestiers à s'engager à les respecter, sous peine de non-conformité, comme cela est indiqué pour les conventions fondamentales de l'OIT. On en déduit que, dans la perspective du FSC, les instruments juridiques internationaux relatifs à la protection de l'environnement et la biodiversité ne sont pas essentiels à l'atteinte de la gestion durable. Il s'agit de simples instruments d'orientation auxquels les gestionnaires peuvent se référer sans que cela ne génère des obligations contraignantes à leur encontre. La valeur normative de ces renvois est par conséquent nulle. La seconde raison qui peut expliquer la place marginale des instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement est liée au rapport concurrentiel qui imprègne les relations entre les normes de certification et les normes juridiques. À titre de rappel, c'est la défaillance réelle ou supposée des instruments juridiques internationaux à stopper la déforestation qui a justifié l'émergence des normes de certification. À partir de là, les normes de certification ont essayé de se positionner comme des instruments alternatifs aux instruments publics. La question environnementale est donc une question prioritaire pour le FSC, sur laquelle l'organisation préfère mettre en avant ses propres instruments de la gestion durable en lieu et place des instruments internationaux. Cette conception s'appuie sur le concept ancien de Haute valeur de conservation (HVC) et celui plus récent de paysage forestier intact plus connu sous son acronyme anglais « Intact Forest Landscape » (IFL). Ces deux concepts concourent à évincer les normes juridiques.

B. L'éviction des instruments environnementaux internationaux

247. Le concept de Haute valeur de conservation (HVC) a été consacré dans la norme générique du FSC à partir de 1999. Dès son origine, le contenu vague du concept a donné lieu à une divergence d'interprétations de la part des acteurs de la gestion forestière, avant d'être systématisé par l'ONG PROFOREST⁵⁹¹. Le concept a été développé pour renforcer les règles de protection de certaines zones forestières considérées comme précieuses en raison de la biodiversité exceptionnelle qu'elles contiennent. Le concept s'applique aussi aux aspects sociaux comme nous l'avons souligné au chapitre 1 de la présente recherche. Les HVC sont classées en six catégories énumérées ci-dessous :

« HVC 1 – Diversité des espèces. Concentrations de diversité biologique incluant les espèces endémiques et les espèces rares, menacées ou en danger d'importance mondiale, régionale ou nationale.

HVC 2 – Écosystèmes et mosaïques à l'échelle du paysage. Des paysages forestiers intacts, de vastes écosystèmes à l'échelle du paysage et des mosaïques d'écosystèmes qui sont importants au niveau international, régional ou national, et qui abritent des populations viables de la plupart des espèces naturellement présentes selon un modèle naturel de distribution et d'abondance.

HVC 3 – Écosystèmes et habitats. Des écosystèmes, des habitats ou des zones refuges rares, menacés ou en danger.

HVC 4 – Services écosystémiques critiques. Services écosystémiques de base dans des situations critiques, y compris la protection des zones de captage d'eau et le contrôle de l'érosion des sols et des pentes vulnérables

HVC 5 – Besoins des communautés. Sites et ressources fondamentaux pour satisfaire les besoins essentiels des communautés locales ou des populations autochtones (par exemple, pour les moyens de subsistance, la santé, la nutrition, l'eau...), identifiés par le biais d'une concertation avec ces communautés locales ou ces populations autochtones.

HVC 6 – Valeurs culturelles. Sites, ressources, habitats et paysages d'importance culturelle, archéologique ou historique au niveau international ou national, et/ou d'importance culturelle, écologique, économique ou religieuse/sacrée critique pour la culture traditionnelle des communautés locales ou des populations autochtones, identifiés par le biais d'une concertation avec ces communautés locales ou ces populations autochtones »⁵⁹².

Seules les quatre premières catégories de HVC ayant trait à la protection de l'environnement et la biodiversité sont pertinentes ici, les types 5 et 6 ayant fait l'objet de traitement dans la première partie (Titre1, chapitre 1). La préservation des zones forestières qui contiennent des valeurs s'appuient sur un processus en trois étapes : identification, gestion et suivi. L'identification est un processus qui vise à évaluer

⁵⁹¹ Voy. E. BROWN *et al.*, « Directives communes pour l'identification des hautes valeurs de conservation », 2013.

⁵⁹² Voy. les normes nationales FSC pour le Cameroun et la République du Congo, Principe 9.

l'existence d'une valeur à l'échelle de la concession ou du paysage forestier. Cette phase permet de rechercher les attributs de la valeur, de vérifier son existence ou non la cartographier le cas échéant, de répertorier les menaces potentielles et les documenter. Le processus d'identification se veut participatif, car il repose sur le principe que la préservation des forêts précieuses n'est possible qu'avec le concours des populations qui dépendent des forêts. La gestion consiste à élaborer des stratégies de nature à prévenir les valeurs identifiées de toute forme de dégradation. Ici également, le concours des parties prenantes est essentiel pour la gestion de la valeur. Le but recherché est au minimum de maintenir l'intégrité de la valeur et au mieux d'accroître son potentiel. Plusieurs possibilités permettent d'assurer une gestion efficace selon le type de HVC concerné. Ainsi, des mesures de gestion peuvent porter sur la lutte contre le braconnage, les inventaires multi-ressources, l'interdiction d'ouverture des routes et le maintien de la connectivité entre forêts à haute valeur de conservation (FHVC) et aires protégées environnantes⁵⁹³. Pour ce qui est du suivi, c'est une activité continue dont la fréquence dépend du type de HVC, de l'importance de la menace, du niveau d'exploitation forestière et des risques de dégradation associés⁵⁹⁴. La mise en œuvre des HVC est construite sur un système robuste de critères, indicateurs et vérificateurs avec le principe de précaution comme moteur de la stratégie. Dans l'absolu, les HVC ne sont pas un phénomène nouveau si on les analyse du point de vue de leur contenu. Nombre de législations nationales prévoyaient déjà la mise en place des zones de conservation de la faune et de protection de la flore dans les concessions forestières dans le cadre de l'aménagement forestier. Le problème de ces prescriptions légales c'est leur ineffectivité. Cette ineffectivité procède de l'absence de critères objectifs permettant de vérifier leur mise en œuvre et plus globalement d'une absence de mécanismes de suivi. Quand on parcourt en effet les plans d'aménagement on observe que ces instruments qui planifient la gestion forestière pour une trentaine d'années ne prévoient pas des mécanismes de suivi. Or le suivi est un élément central pour la vérification de la durabilité de l'exploitation forestière. C'est à ce niveau que la manière dont les HVC ont été conçus fait la différence avec les instruments légaux ou conventionnels. Si la contribution réelle des HVC à l'intégrité des écosystèmes forestiers est difficile à déterminer, les systèmes de suivi mis en place permettent de suivre de manière relativement précise les obligations de gestion durable qui pèsent sur les

⁵⁹³ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », *op. cit.*, Critère 9.2.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, Critère 9.3.

concessionnaires forestiers. L'existence de systèmes de suivi de la mise en œuvre associé à des contrôles réguliers constitue un avantage comparatif pour le concept de HVC face aux instruments internationaux de protection de l'environnement et la biodiversité. La variété de ces instruments et la faiblesse des mécanismes de suivi en font des instruments difficiles à contrôler sur le terrain. Sur ce point, la gouvernance par les standards et les indicateurs⁵⁹⁵ semble plus adaptée pour suivre l'action des concessionnaires en matière de gestion durable.

248. Le concept d'IFL est lui d'apparition beaucoup plus récente dans les systèmes de certification. Le concept d'IFL a été activement porté par les membres de la chambre environnementale du FSC à travers la motion 65. Dès 2017, les IFL ont été intégrés dans les normes génériques du FSC puis en 2020 dans les normes nationales du Cameroun et de la République du Congo. Les IFL sont présents dans environ 46 pour cent des forêts équatoriales⁵⁹⁶ tandis que 24 pour cent des forêts tropicales sont considérées comme des IFL⁵⁹⁷. Avec 63 millions d'hectares, la RDC est le pays qui dispose de la plus importante superficie d'IFL du bassin du Congo, soit 70 pour cent des IFL de la sous-région⁵⁹⁸. Le FSC définit les IFL comme :

« Étendues ininterrompues d'écosystèmes naturels dans la zone d'étendue forestière qui ne montrent aucun signe d'activité humaine significative et qui sont suffisamment grandes pour que toute la biodiversité indigène, y compris les populations viables d'espèces à grande échelle, puisse être maintenue. Les IFL sont des paysages non fragmentés, d'une superficie d'au moins 500 km² (50 000 hectares) et d'une largeur minimale de 10 kilomètres »⁵⁹⁹.

Cette définition pose des critères très stricts pour la délimitation des IFL. Le territoire forestier doit avoir fait l'objet de perturbations minimales et être préservé de la fragmentation. En d'autres termes, les activités d'exploitation forestière industrielles ne sont pas autorisées dans ces territoires. Le recours à ce concept largement promu par des associations comme Greenpeace a pour ambition de durcir les conditions d'exploitation

⁵⁹⁵ B. FRYDMAN et A. VAN WAEYENBERGE, *Gouverner par les standards et les indicateurs*, op. cit.

⁵⁹⁶ Voy. B. MACKEY *et al.*, « Policy Options for the World's Primary Forests in Multilateral Environmental Agreements », *Conservation Letters*, 2015, vol. 8, n° 2, pp. 139-147.

⁵⁹⁷ Voy. S.L. LEWIS, D.P. EDWARDS et D. GALBRAITH, « Increasing human dominance of tropical forests », *Science*, août 2015, vol. 349, n° 6250, pp. 827-832.

⁵⁹⁸ GREENPEACE, *Les paysages de forêts intactes : Pourquoi il est essentiel de préserver ces forêts de toute exploitation industrielle. Étude de cas : le bassin du Congo*, Amsterdam, 2011, p. 3.

⁵⁹⁹ GLOBAL FOREST WATCH, « Intact Forest Landscapes (2016) », disponible sur https://data.globalforestwatch.org/datasets/fe75a027854245c183a9aa3f339d74f4_19 (Consulté le 25 novembre 2020).

forestière. L'idée sous-jacente aux IFL est de renforcer la protection des paysages forestiers riches en biodiversité et faiblement perturbés par les actions anthropiques.

249. Le concept d'IFL est problématique à plus d'un titre. Tout d'abord, la notion de forêt intacte est discutable, les forêts du bassin servant d'habitats pour les populations autochtones depuis plusieurs millions d'années. De ce point de vue, l'idée d'une forêt qui serait intacte est un non-sens du point de vue historique et anthropologique. Le caractère intact renvoie très probablement à l'absence de perturbations liées à des activités d'origine industrielle. Et même dans cette hypothèse, il est difficile de trouver des forêts totalement vierges au regard de l'ancienneté de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo. Le deuxième problème que posent les IFL est lié à la superficie minimale d'un IFL. En cas d'identification d'une IFL, le référentiel affirme que « l'Organisation est tenue de délimiter une zone essentielle dans le Paysage Forestier Intact au seuil > 50% de la surface du Paysage Forestier Intact contenu dans l'Unité de Gestion »⁶⁰⁰. Il est à noter que le seuil de 50 pour cent recommandé doit être au moins égal à 50 000 hectares. Une telle option est tout simplement inenvisageable dans un pays comme le Cameroun où de nombreuses concessions forestières ont moins de 40 000 hectares. Bien plus, la notion de paysage s'étend largement au-delà des concessions forestières. Elle prend en compte, outre les concessions forestières, d'autres spéculations foncières qui peuvent être constituées de mines, d'aires protégées ou d'exploitations agricoles. Il est donc illusoire que le gestionnaire forestier puisse projeter son action au-delà des limites de la concession forestière. Le troisième problème est lié aux conflits potentiels avec le cadre juridique national ou international. L'indicateur 9.2.9 de la norme FSC du Cameroun affirme en substance :

« Les stratégies de gestion permettent une activité industrielle limitée à l'intérieur des zones essentielles ; seulement si tous les effets de l'activité industrielle incluant la fragmentation : 1) sont restreintes à une portion très limitée de la zone essentielle ; 2) ne réduisent pas la surface du Paysage Forestier Intact sous le seuil de 50 000 ha et ; 3) produiront des avantages clairs, substantiels, supplémentaires, de préservation à long terme et de bénéfices sociaux ».

Les forêts sont localisées sur des territoires étatiques. Les États du bassin du Congo rappellent toujours leur attachement à leur souveraineté sur les ressources naturelles et à

⁶⁰⁰ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », *op. cit.*, Indicateur 9.2.8 LS.

l'utilisation de ces ressources en vue de leur développement économique⁶⁰¹. Dans cette perspective, le respect des exigences relatives aux IFL s'oppose fatalement à la logique économique. Les seules limitations à l'exploitation forestière sont celles qui sont définies dans le plan d'aménagement et approuvées par les administrations en charge des forêts. Si l'entreprise forestière certifiée met en œuvre les IFL, il est possible que cela ait des incidences financières négatives pour l'entreprise. En effet, sur le plan fiscal, des taxes telles que les redevances de superficie sont fixées sur la base de la superficie totale concédée et non la superficie utile. Dès lors, les IFL deviennent une menace pour la survie financière des entreprises. La menace concerne aussi la durabilité du FSC dans le bassin du Congo. L'introduction des IFL dans le référentiel traduit d'une certaine manière la prise de contrôle du système FSC par la frange la plus radicale des ONG environnementales. Le durcissement des règles d'exploitation forestière pourrait à terme contribuer à décourager des acteurs d'une filière déjà plombée par les coûts de la certification et l'absence de plus-value financière sur le bois certifié FSC.

Section 2. Le respect obligatoire du droit national

250. Le respect de la législation nationale est un aspect incontournable des référentiels de certification. C'est en effet un truisme d'affirmer que les entreprises du secteur forestier opèrent sur des territoires étatiques et que, par conséquent, elles sont obligatoirement assujetties aux lois et règlements en vigueur. La place des instruments juridiques nationaux dans les référentiels de certification s'est considérablement accrue au cours des dernières années. Dans la première génération des référentiels de certification relatifs à la gestion forestière durable, l'obligation de respect de la législation nationale était assez peu détaillée. L'inflexion a commencé à s'opérer à partir de 2012 avec l'élaboration de la norme FSC pour le bassin du Congo. La montée en puissance des lois nationales dans le système de certification FSC s'est concrétisée en 2020 avec l'élaboration des normes nationales du Cameroun et du Congo. L'élaboration de ces normes a été une occasion pour le FSC d'opérer un rapprochement et une mise en cohérence, du reste inéluctables, avec les lois nationales (§1). Ce rapprochement avec le cadre juridique national est

⁶⁰¹ Voy. les préambules et visas de la Déclaration de Yaoundé sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales ; du Traité instituant la communauté économique des États de l'Afrique centrale ; de l'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale ; Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier, art. 3.

d'ordre stratégique. En effet, les exigences du processus FLEGT ont profondément ébranlé les fondements de la certification. Elle risquait de perdre une partie de ses adhérents actuels et potentiels d'une part et de l'autre, l'accès du bois certifié FSC aurait pu rencontrer quelques difficultés en l'absence d'ajustement. La montée en puissance des lois nationales dans les systèmes de certification n'est pas dénuée d'intérêt, bien au contraire (§2).

§ 1. L'intégration conséquent des instruments juridiques nationaux

251. Les référentiels de certification ont fait preuve d'une grande adaptabilité depuis leur avènement dans le secteur forestier. Les critiques les plus importantes formulées contre ces systèmes étaient entre autres leur déconnexion avec la gouvernance forestière nationale et la relation parfois conflictuelle qu'elles entretenaient avec les lois nationales. Les évolutions législatives et réglementaires récentes dans le bassin du Congo ont suffisamment influencé les systèmes de certification au point que ceux-ci ont réaménagé leur sphère d'intervention spatiale (A) et matérielle (B).

A. L'alignement spatial

252. À l'origine, les référentiels de certification ont ciblé les grandes concessions forestières industrielles pour leur déploiement. La norme FSC pour le bassin du Congo est suffisamment explicite à ce sujet lorsqu'elle affirme que : « The standard applies to the management of natural forests and plantations, managed by large forest enterprises for timber production »⁶⁰². Autrement dit, la taille de l'opérateur est un critère déterminant pour l'éligibilité à la certification forestière. Ce choix obéissait à plusieurs raisons essentielles. La première raison résidait dans le fait que les concessions forestières industrielles étaient tenues par des filiales de multinationales majoritairement européennes, dont l'Europe était le premier marché d'exportation⁶⁰³. En ce sens, la garantie de l'accès au marché et l'espoir d'un prix premium sur les produits certifiés constituaient des incitations pour les opérateurs et un moyen de pression pour les

⁶⁰² FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme FSC pour la certification des forêts du Bassin du Congo FSC », *op. cit.*, p. 8.

⁶⁰³ Ce paramètre n'est plus pertinent dans le bassin du Congo, dans la mesure où nombre d'entreprises européennes, parmi les plus importantes de la filière ont basculé dans des groupes à capitaux asiatiques (Cas de la Congolaise Industrielle de Bois (CIB) au Congo et du Groupe Thanry au Cameroun).

promoteurs de la certification forestière. La deuxième raison, sans doute l'une des plus fondamentales, tient à l'aménagement forestier. Les règles d'aménagement ne peuvent être mises en œuvre de manière satisfaisante que dans des concessions forestières occupant de larges superficies et présentant une certaine stabilité dans la durée. Dans le bassin du Congo, les concessions forestières industrielles sont localisées dans ce qu'il est convenu d'appeler le domaine forestier permanent (DFP). Ce sont des espaces définitivement dédiés à la forêt au sein desquels l'exploitation forestière ne peut se dérouler que dans le strict respect des normes d'aménagement. Ces espaces disposent de superficies pouvant atteindre un million d'hectares de forêts et exploitables sur une période de 30 ans. Les concessions industrielles présentent aussi l'avantage et la particularité d'être installées dans des forêts primaires ayant faiblement subi des cycles d'exploitation. En ce sens, ce sont des réservoirs précieux de biodiversité. L'intérêt de la certification est donc de maintenir l'intégrité de ces ressources forestières, nonobstant les pratiques d'exploitation forestière qui s'y déroulent. La troisième raison tient à des considérations financières. La mise en œuvre de la certification forestière a un coût financier particulièrement élevé. Seules les grandes concessions forestières industrielles sont à même d'amortir ces coûts à partir du potentiel de ressources ligneuses exploitable. La quatrième raison est d'ordre pratique. La concession forestière industrielle est un modèle commun à l'exploitation forestière en zone tropicale et particulièrement dans le bassin du Congo, indépendamment des différences de dénominations dans les législations de chaque pays.

- 253.** Bien que les concessions forestières constituent le « vaisseau amiral » du secteur forestier dans les pays du bassin du Congo, il existe une grande variété de titres d'exploitation forestière de moyenne et de faible intensité prévus dans les codes forestiers. Jusqu'ici, ces titres d'exploitation forestière n'étaient pas expressément intégrés dans les systèmes de certification forestière. La norme nationale FSC pour la République du Congo reste dans cette logique. S'agissant de son champ d'application, elle affirme sans ambiguïté :

« La norme s'applique aux unités forestières d'aménagement (UFA) du domaine forestier permanent, dans le cadre d'une convention d'exploitation avec le gouvernement et avec des plans d'aménagement approuvés. La norme ne s'applique pas aux forêts communautaires, aux opérations de gestion des forêts à faible intensité (SLIMF) et aux produits forestiers non ligneux (PFNL) »⁶⁰⁴.

254. La norme nationale FSC pour le Cameroun a adopté une posture inverse. Elle a étendu le champ d'intervention du système FSC à de nouveaux titres d'exploitation forestière. Ainsi, outre les unités forestières d'aménagement (UFA), les forêts communautaires et les forêts communales rentrent désormais dans le champ d'application de la certification forestière⁶⁰⁵. L'insertion de ces deux types de titres d'exploitation forestière dans la norme FSC répond à un impératif de type économique. Il est établi que le champ d'application de la certification se restreint particulièrement au Cameroun, alors qu'il est en extension au Congo. Intégrer de nouveaux types de forêts paraît être une solution pour inverser cette tendance baissière.

255. Les forêts communales font partie du DFP au même titre que les UFA. Selon les dispositions de l'article 30 (1) de la loi forestière camerounaise, on entend par forêt communale toute forêt ayant fait l'objet de classement pour le compte de la commune ou ayant été plantée par celle-ci. Les objectifs de gestion de ces forêts peuvent être identiques à ceux des forêts domaniales. Autrement dit, les forêts communales peuvent être instituées à des fins de conservation, de récréation de protection, de recherche ou de production⁶⁰⁶. Quel que soit le mode d'utilisation retenu, la gestion d'une forêt communale est assujettie à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'aménagement⁶⁰⁷. La foresterie communale participe du processus de décentralisation de la gestion des ressources naturelles enclenchée au milieu des années 1990. Cette forme de gestion forestière vise à mieux impliquer les communes forestières dans l'exploitation de leurs ressources, afin que celles-ci puissent disposer des ressources financières nécessaires au développement local. Cette ambition a été transcrite au plan juridique par l'incorporation de la forêt communale dans le domaine privé de la commune. En effet, l'acte de classement autorise la commune requérant une forêt à se faire établir un titre de propriété sur l'espace concerné faisant ainsi de l'entité concernée l'unique propriétaire des produits

⁶⁰⁴ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la Certification des forêts de la République du Congo », 2020.

⁶⁰⁵ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », Critères 1.1, 1.2, 1.3, 1.4., 1.5.

⁶⁰⁶ Art. 24, Loi n° 94-01 Portant régime des forêts, de la faune et la pêche.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, art. 31.

forestiers exploités⁶⁰⁸. Les premières expériences de foresterie communale remontent au début de la décennie 2000, mais cette forme de gestion forestière n'a pas connu le même succès que les UFA⁶⁰⁹. À titre de comparaison, en 2019, on comptait environ 840 000 hectares de forêts communales contre 6,2 millions d'hectares d'UFA, soit à peine 11 pour cent de l'ensemble des forêts sous exploitation au Cameroun. La marge de progression des forêts des communales est encore très importante. Celles-ci se heurtent cependant à des difficultés d'ordre financière et technique. Les coûts de constitution des forêts communales, notamment l'obtention du titre foncier, restent encore largement hors de portée pour de nombreuses communes. Sur le plan technique, la qualité des plans d'aménagement de ces espaces reste encore largement en deçà des standards internationalement reconnus.

256. Les forêts communautaires quant à elles sont un mode d'exploitation forestière à petite échelle destiné aux communautés locales vivant en zone forestière. La foresterie communautaire procède d'une critique du modèle centralisé de gestion forestière et s'inscrit dans la mouvance dite de la foresterie sociale⁶¹⁰. Depuis l'émergence du concept de foresterie sociale à la fin des années 1970, la foresterie communautaire est devenue la pierre angulaire de la gestion forestière dans plusieurs pays en développement⁶¹¹. Même si le contrôle des terres forestières mondiales par les communautés locales et autochtones demeure faible - 18% seulement –, la gestion communautaire des forêts fait l'objet d'une grande attention sur le plan international⁶¹². En théorie, la foresterie communautaire est en mesure de corriger ces manquements de l'exploitation forestière conventionnelle. Le fait de confier la gestion des forêts à des institutions locales légitimes devrait conduire à une meilleure redistribution des bénéfices et à plus de justice sociale au sein des

⁶⁰⁸ Art. 30 (2) et 32 (3), Loi n° 94-01 Portant régime des forêts, de la faune et la pêche.

⁶⁰⁹ Pour une analyse complète sur la mise en œuvre de la foresterie communale à l'échelle de l'Afrique centrale et les défis que rencontrent cette forme de gestion forestière dans le cas spécifique du Cameroun, voy. R. TSANGA *et al.*, « Gouvernance des forêts par les collectivités territoriales en Afrique centrale : Étendue et effectivité », in *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs*, Bogor, Indonésie, 2016, pp. 20-34 ; P. CUNY, *Etat des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*, Wageningen, The Netherlands, 2011.

⁶¹⁰ Sur le concept de foresterie sociale et ses implications pratiques, F. WIERSUM, *Social forestry: changing perspectives in forestry science or practice?*, Wageningen, 1999.

⁶¹¹ F. BERNARD et P.A. MINANG, « Community forestry and REDD+ in Cameroon: what future? », *Ecology and Society*, 2019, vol. 24, n° 1, p. 1.

⁶¹² RRI, *Who Owns the World's Land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*, Washington D.C., Rights and Resources Initiative, 2015, p. 9.

communautés forestières⁶¹³. Dans cette perspective, la gestion durable des forêts n'est possible que si les personnes qui en dépendent sont étroitement impliquées et en tirent des bénéfices substantiels⁶¹⁴.

L'avènement de la foresterie communautaire au Cameroun est une émanation directe du paradigme de la gestion durable consacrée à Rio en 1992. Le Cameroun fut le premier pays du bassin du Congo à instituer la foresterie communautaire dans sa loi forestière en 1994. Le transfert de responsabilité de gestion de l'État central vers les communautés forestières visait à rompre avec une gestion forestière construite depuis l'époque coloniale autour des grandes concessions forestières industrielles. Il répondait également à un besoin d'amélioration des conditions de vie des populations riveraines. La philosophie de la gestion communautaire des forêts au Cameroun est celle d'un transfert de droits de gestion sur les ressources forestières. Cette approche implique que l'État est cogestionnaire de la forêt, tout en laissant un certain degré d'autonomie aux communautés. Au plan théorique, cela correspond au modèle de gestion communautaire basé sur le partage des pouvoirs de gestion sur la forêt. Cette approche est décrite de la manière suivante :

« The power-sharing paradigm involves forest communities as managers and entails devolving some degree of forest management authority to local forest users, and then deciding how the forest should be used. The goal is to provide incentive for communities to engage in sustainable forest use and management, given their strong vested interests in forest resources »⁶¹⁵.

Sur le plan juridique, le décret n° 95/531 du 23 août 1995, définit la foresterie communautaire comme la cession d'une portion du domaine forestier non permanent (DFnP) de l'État à la communauté villageoise, à charge pour cette dernière d'en assurer la gestion. La forêt destinée à la gestion communautaire fait l'objet d'une convention de gestion entre l'État et la communauté concernée qui l'exploite sur la base d'un plan simple de gestion. La convention fixe la superficie de la forêt qui est au maximum de 5000 hectares, ses limites, les communautés bénéficiaires et les prescriptions d'aménagement des peuplements forestiers ou la faune. Le plan simple de gestion définit

⁶¹³ A. MARYUDI *et al.*, « Back to basics: Considerations in evaluating the outcomes of community forestry », *Forest Policy and Economics*, janvier 2012, vol. 14, n° 1, p. 3 ; J. PELLETIER, N. GÉLINAS et M. SKUTSCH, « The Place of Community Forest Management in the REDD+ Landscape », *Forests*, août 2016, vol. 7, n° 12, p. 13.

⁶¹⁴ A. CHHATRE et A. AGRAWAL, « Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, October 2009, vol. 106, n° 42, p. 17669.

⁶¹⁵ S. CHARNLEY et M.R. POE, « Community Forestry in Theory and Practice: Where Are We Now? », *Annual Review of Anthropology*, septembre 2007, vol. 36, n° 1, p. 307.

les modalités d'exploitation de la forêt et les communautés doivent s'y conformer pendant toute la durée de la convention. Les produits forestiers résultant de l'exploitation forestière appartiennent à la communauté qui jouit aussi d'un droit de préemption sur tout autre produit découvert dans la forêt. L'État est garant du respect de la mise en œuvre des règles de gestion et peut se substituer à elle en cas de défaillance, ou lui retirer le droit d'exploitation dans les cas de violations graves des prescriptions du plan simple de gestion.

257. L'extension du champ d'application de la certification forestière suscite des interrogations, s'agissant particulièrement des forêts communautaires. La mise en œuvre de la gestion durable dans les forêts communautaires est en effet problématique. Au fil des ans, les forêts communautaires sont devenues des espaces propices au développement de l'illégalité du fait de l'incapacité de l'administration à exercer ses missions de contrôle et des difficultés des communautés à atteindre les standards légaux⁶¹⁶. Aussi a-t-on répertorié une multitude d'illégalités telles que le dépassement des volumes autorisés, l'exploitation en dehors des assiettes de coupe autorisées, l'exploitation des arbres hors limites ou sous diamètre et l'exploitation des essences interdites. La forme d'illégalité la plus récurrente est le trafic des documents sécurisés⁶¹⁷. Cette forme d'illégalité consiste à utiliser des documents d'une forêt pour transporter du bois issu d'une autre forêt communautaire ou d'un autre titre d'exploitation forestière. Elle sert aussi à transporter des produits récoltés en l'absence de titre d'exploitation forestière. Une étude conduite en 2013 sur 52 pour cent de forêts communautaires actives au Cameroun, à cette époque, a montré qu'aucune des forêts communautaires impliquées dans l'étude n'était en mesure de respecter les exigences de l'APV FLEGT⁶¹⁸. En 2017, une étude sur 30 forêts communautaires parvenait à des résultats similaires. Cette dernière étude montrait qu'une seule forêt communautaire sur les 30 retenues dans l'échantillon atteignait 70 pour cent de conformité avec la grille de légalité de l'APV tandis que 24 ne parvenaient pas à atteindre 50 pour cent de niveau de conformité⁶¹⁹. Les difficultés des forêts

⁶¹⁶ P. CUNY, *État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*, op. cit.

⁶¹⁷ G. FOMOU *et al.*, *L'exploitation légale des forêts communautaires au Cameroun : une perspective réaliste et viable ?* Yaoundé, SAILD, 2020, p. 17-18.

⁶¹⁸ C. JULVE LARRUBIA *et al.*,

« Forêts communautaires camerounaises et plan d'action "forest law enforcement, governance and trade" (FLEGT) : quel prix pour la légalité ? », *BOIS & FORETS DES TROPIQUES*, septembre 2013, vol. 317, n° 317, p. 77.

⁶¹⁹ G. FOMOU, M. VANDENHAUTE et D.S. FEUDJIO, *Légalité et traçabilité des bois des forêts communautaires du Haut-Nyong*, Yaoundé, FAO - SAILD, 2017, p. 7.

communautaires à se conformer aux grilles de légalité de l'APV sont dues aux exigences administratives et techniques qui sont manifestement hors de portée pour les communautés locales. Par exemple, les prescriptions du plan simple de gestion sont une reproduction à une plus petite échelle des exigences du plan d'aménagement applicable aux UFA. De ce point de vue, le plan simple de gestion n'est pas du tout adapté à la situation des communautés dans sa configuration actuelle. En outre, les coûts nécessaires à l'élaboration de cet outil sont prohibitifs. Il en résulte des documents de mauvaise qualité, inaptes à garantir la durabilité de la forêt⁶²⁰. L'incapacité à opérer conformément à la légalité est aussi imputable à la complexité et au coût onéreux des procédures administratives d'obtention et de fonctionnement des forêts communautaires. À moins d'être un effet d'annonce, l'extension de la certification aux forêts communautaires n'est pas pertinente d'un point opérationnel, tant les contraintes sont nombreuses. Outre le coût d'accès et de maintien de la légalité, il faudra rajouter le coût supplémentaire de la certification, ce qui met définitivement la certification hors d'accès des communautés locales.

B. L'alignement matériel

- 258.** L'une des critiques généralement formulées à l'encontre des systèmes de certification est leur déconnexion avec la gouvernance globale du secteur forestier. En clair, la certification se focalise sur l'amélioration de la gouvernance forestière au sein des concessions forestières, sans prendre en compte les dynamiques se déploient au-delà de ces espaces. La certification essaie ainsi d'évoluer en isolation clinique, ce qui est absolument impossible au regard des interactions qui existent entre les entités impliquées dans la certification et les administrations publiques. Face à cet « isolement impossible » pour reprendre la formule de MIREILLE DELMAS-MARTY, le système de certification FSC a pris en compte la corruption qui est une préoccupation essentielle dans le secteur forestier.
- 259.** La corruption est une préoccupation majeure dans le secteur forestier en Afrique centrale. Des travaux conduits dans la filière bois ont montré que dans un pays comme le Cameroun, ce sont environ 10 millions d'euros que l'État perd chaque année au titre de

⁶²⁰ C. JULVE, « Séduisante théorie, douloureuse pratique : la foresterie communautaire camerounaise en butte à sa propre législation », 2007, vol. 62, p. 7.

la corruption et d'autres formes de paiements informels⁶²¹. Plusieurs approches sont développées pour tenter d'endiguer le phénomène. Il en est ainsi de la création des structures spécialement chargées de lutter contre la corruption, de l'élaboration des documents de stratégie de lutte contre ce fléau ou des campagnes de sensibilisation et d'information mises en œuvre par les organisations de la société civile. De manière très spécifique, la corruption dans le secteur forestier se manifeste particulièrement au moment de l'attribution des concessions forestières et des missions de contrôles forestiers. Les mécanismes comme l'observateur indépendant essaient d'accentuer le contrôle de l'exploitation forestière et des attributions comme souligné dans une section précédente. Mais il s'agit d'une tâche complexe. En même temps que les États procèdent aux réformes juridiques et institutionnelles pour endiguer le fléau, leurs agents contribuent paradoxalement à perpétuer le système de corruption⁶²². De tels paradoxes limitent la portée de réformes d'envergure sur la gouvernance forestière à l'instar des APV-FLEGT. En réalité, les profondeurs de la corruption dans le secteur forestier sont historiques. Historiquement et jusqu'aux réformes juridiques enclenchées au Cameroun en 1994 et exportées vers les autres pays d'Afrique centrale dans les années 2000, les forêts ont fait l'objet d'une gestion patrimoniale. Durant cette période, les massifs forestiers étaient attribués de manière discrétionnaire via un système de licences. Il s'en est suivi une imbrication des intérêts publics et privés sur fond de corruption des agents publics, souvent à des échelles stratégiques des appareils administratifs. Dans le même temps, les États ont mis les ressources forestières à contribution pour atteindre les objectifs électoraux ou rétribuer les alliances politiques. GIUSEPPE TOPA et al. soulignent le rôle stratégique des forêts dans la constitution d'une clientèle politique et les incidences que les tentatives de mise en ordre de ce système de prédation peuvent avoir sur des réseaux d'intérêts solidement constitués dans un pays comme le Cameroun.

⁶²¹ P.O. CERUTTI *et al.*, « Cameroon's Hidden Harvest: Commercial Chainsaw Logging, Corruption, and Livelihoods », *Society & Natural Resources*, mai 2013, vol. 26, n° 5, p. 550.

⁶²² *Ibid.*

« L'importance économique du secteur forestier en a fait une précieuse source d'influence, de crédit politique et de récompense dans le vaste système clientéliste camerounais. Les ressources forestières servaient à récompenser les alliés politiques et à rétribuer les populations autochtones pour leur soutien électoral. [...] Le ministère en charge des Forêts, qui attribue les titres d'exploitation forestière au Cameroun, a mis l'accent sur le bois d'œuvre et a été généralement considéré comme un lieu particulièrement lucratif pour les fonctionnaires en poste. Compte tenu de son rôle majeur pour le soutien de la politique présidentielle, ce ministère a été quasiment sous le contrôle direct du Président de la République. Les réformes démocratiques ont rendu encore plus complexe la gestion des forêts en y impliquant nombre d'acteurs divers aux intérêts tant conflictuels qu'imbriqués. Les décisions sur les ressources forestières – telles que l'introduction d'un système d'appel d'offres public pour l'adjudication des titres d'exploitation forestière ou la décision d'interdire l'exportation de grumes – s'accompagnent d'importantes modifications des coûts et bénéfices relatifs pour les parties prenantes »⁶²³.

260. Lutter contre le phénomène de corruption représente donc un enjeu non négligeable dans le secteur forestier eu égard aux intérêts financiers qu'elles génèrent pour une diversité d'acteurs. Il y a par conséquent peu de chances que la certification forestière puisse avoir une quelconque influence sur ce phénomène. L'insertion de cette préoccupation dans les référentiels s'apparente plus à une position de principe qu'à une véritable lutte contre la corruption. Un tel engagement aurait d'ailleurs très peu de possibilités d'être contrôlé en pratique. Les missions d'audit de surveillance s'attachent à vérifier l'activité du concessionnaire. Or, la corruption se déroule en amont, entre l'administration et le concessionnaire. Comment démontrer par exemple que l'attribution d'une concession forestière est frauduleuse, parce qu'obtenue par des pratiques de corruption ? Telle est la question centrale à laquelle devraient répondre les auditeurs. Mais à l'évidence, la norme FSC ne va pas dans cette direction. Elle impose simplement au gestionnaire forestier de prendre des engagements contre la corruption et de s'y tenir conformément à la loi. La norme camerounaise souligne à cet effet que :

« L'Organisation doit s'engager publiquement à ne pas se laisser corrompre ou à ne pas corrompre financièrement ou sous une autre forme, et doit respecter la législation, contre la corruption lorsqu'il en existe une. En l'absence de loi contre la corruption, l'Organisation doit mettre en œuvre d'autres mesures de lutte contre la corruption, proportionnelles à l'échelle et à l'intensité des activités de gestion et au risque de corruption »⁶²⁴.

Les indicateurs qui accompagnent ce critère ne sont guère davantage porteurs d'obligations significatives. Ils se contentent de souligner qu'une politique comprenant

⁶²³ G. TOPA *et al.*, *Forêts tropicales et humides du Cameroun*, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁶²⁴ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », *op. cit.*, Critère 1.7.

l'obligation de ne pas corrompre ou accepter des pots-de-vin est mise en place et que le gestionnaire développe et rend public des mesures prohibant la corruption. Dans les faits, toutes ces mesures sont de l'ordre du symbole et sans réelle portée pratique.

§ 2. L'intérêt de l'intégration conséquente des instruments juridiques nationaux

261. La conformité à la législation nationale est une obligation commune à tous les systèmes promouvant la responsabilité sociale des entreprises. Dans le cadre de la RSE, le respect des lois et règlements applicables sur le territoire national constitue en effet une condition importante vers la durabilité, même si elle est par ailleurs souvent jugée non suffisante. L'obligation de conformité réglementaire est d'un intérêt certain aussi bien pour les entreprises qui s'engagent dans la certification forestière (A) que pour le système de certification lui-même (B).

A. La conformité légale comme mécanisme de préservation de l'image des entreprises

262. La notion de conformité réglementaire « recouvre le fait pour une entreprise de se soumettre aux exigences d'une loi, d'un texte réglementaire, ou de toute norme émanant d'un organisme doté d'un pouvoir de cet ordre, et dont le non-respect pourrait être sanctionné par un juge ou une autorité de régulation »⁶²⁵. Le respect de la législation nationale est donc une obligation qui touche directement les entreprises. L'intérêt à respecter les lois nationales, est le risque de sanction administrative ou judiciaire. Respecter la loi, c'est se prémunir contre d'éventuelles procédures contentieuses. Être en conformité avec la loi implique une transformation profonde des pratiques de gestion internes des entreprises. Il s'agit de développer, mettre en œuvre et faire le suivi des procédures permettant d'anticiper et de corriger les manquements éventuels à la loi. C'est le cas en matière de lutte contre la corruption. Sur cette question précise, la norme FSC pour le Cameroun requiert de mettre en place une politique anti-corruption⁶²⁶, prendre des mesures correctives et de prendre des sanctions en cas de corruption⁶²⁷. Il en va de même dans le domaine du travail où « l'organisation prend des mesures pour éviter toute

⁶²⁵ C. ROQUILLY et C. COLLARD, *De la conformité réglementaire à la performance : pour une approche multidimensionnelle du risque juridique*, Paris, Centre de Recherche LegalEDHEC, 2009, p. 12.

⁶²⁶ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », *op. cit.*, Indicateur 1.7.1 L.

⁶²⁷ *Ibid.*, Indicateur 1.7.5 LS.

forme de travail forcé ou obligatoire »⁶²⁸ et dans celui de la protection des populations locales et autochtones où le gestionnaire forestier est tenu d'élaborer une « procédure sur la protection des droits des peuples autochtones »⁶²⁹. Ces exigences s'imposent aux ayants-droits des entreprises et par extension à leurs fournisseurs. Pour ORIANNE THIBOUT, la conformité légale n'a pas d'autre objectif que d'exonérer les entreprises de leur responsabilité en cas de violation de la réglementation nationale. Selon l'auteur précité :

« la voie privilégiée par les entreprises pour répondre aux risques juridiques portés par leurs partenaires commerciaux est la création et l'utilisation de normes ou de référentiels d'entreprises mis en œuvre par l'entreprise émettrice. Ceux-ci sont plus exigeants que les « Chartes fournisseurs », car plus détaillés et nécessitant une mise en œuvre opérationnelle soumise à des mécanismes de contrôle, tels que des audits. Ils intègrent des exigences de conformité réglementaire auxquelles sont ajoutées de bonnes pratiques plus sévères. Le donneur d'ordres peut ainsi justifier de ses exigences tout au long de la chaîne de valeur et, par des contrôles effectifs, prendre les mesures préventives ou correctives nécessaires s'il constate des manquements au respect de la législation visée, afin d'éviter toute mise en cause juridique ou de réputation du fait de ses partenaires économiques. Dans l'hypothèse d'un contentieux, et afin de voir sa responsabilité atténuée et partiellement transférée sur un autre opérateur économique, l'un ou l'autre des opérateurs économiques peut alors être tenté d'utiliser l'argument de la simple mise en conformité dans sa recherche d'exonération de responsabilité »⁶³⁰.

Si on s'en tient à la description ci-dessus, le respect des lois nationales est un mécanisme d'autoprotection pour les entreprises contre les risques juridiques consécutifs à leurs actions. Sans remettre en cause, l'importance de la recherche de l'exonération de responsabilité comme justification au respect des lois nationales, il semble que, pour ce qui concerne les entreprises opérant dans le secteur forestier, l'enjeu réputationnel soit beaucoup plus déterminant. Dans un environnement où le bois tropical est fortement critiqué pour sa récolte en violation des normes environnementales et sociales, le respect des lois et réglementations est un moyen pour les entreprises d'améliorer leur image auprès des consommateurs.

B. L'intégration comme voie de crédibilisation des systèmes de certification

263. Les normes de certification forestière sont élaborées pour être d'application globale. C'est le sens des standards génériques qui ont pour vocation de fixer les exigences communes

⁶²⁸ *Ibid.*, Sous-indicateur 2.1.2.2 LS.

⁶²⁹ *Ibid.*, Indicateur 3.1.2 LS.

⁶³⁰ O. THIBOUT, *La Responsabilité Sociale des Entreprises : dynamique normative et enjeux concurrentiels. Une illustration d'un droit en mouvement*, Université Côte d'Azur, 2018, p. 114.

à la certification dans tous les contextes où celle-ci est appelée à être mise en œuvre. Au regard des différences liées aux contextes de mise en œuvre, les normes de certification forestière ont connu à des adaptations nationales. Ces déclinaisons nationales ont par le passé été le fait des bureaux de certification avant d'être formalisées par le standard FSC. Le développement de normes nationales par les bureaux de certification a en effet été source d'une diversité d'interprétations avec pour conséquence une certaine dilution des exigences du standard. La déclinaison nationale des normes de certification tente de prendre en compte toutes les particularités de l'environnement national. Dans cette perspective, les références au droit national visent à améliorer la qualité des normes de gestion forestière et à mettre les normes de certification en cohérence avec les normes juridiques. Comme le souligne le FSC lui-même, « toute norme internationale de gestion forestière doit être adaptée au niveau régional ou national afin de refléter les diverses conditions juridiques, sociales et géographiques des forêts dans les différentes parties du monde »⁶³¹. Cette exigence d'adaptation a un caractère quasi impératif au regard de la nécessité impérieuse d'articuler les normes nationales de certification aux exigences des APV. Les APV présentent en effet la particularité de refléter de manière exhaustive le cadre juridique applicable au secteur forestier. Bien plus, la reconnaissance des systèmes privés de certification est assujettie à la compatibilité du contenu des référentiels à la législation nationale. Le référentiel FSC pour le Cameroun souligne d'ailleurs à ce sujet que :

« Pour garantir que cette norme est conforme à l'Accord de partenariat volontaire sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (APV-FLEGT) de l'Union européenne, le groupe d'élaboration des normes, après avoir analysé les lacunes, a mis à jour la norme pour y inclure tous les éléments manquants et garantir la conformité avec les exigences de la grille de légalité FLEGT de l'APV-FLEGT camerounais »⁶³².

264. Concrètement, la norme nationale pour le Cameroun consacre dans son texte tous les vérificateurs retenus dans l'APV. De cette manière on devrait aboutir à une harmonisation de la norme FSC et la législation nationale. Ainsi, la position du référentiel parmi les normes reconnues par les autorités camerounaises serait renforcée, de même que son éligibilité au système de diligence raisonnée de l'UE. Conformément à la conception qu'en donne MIREILLE DELMAS-MARTY, l'harmonisation ici ne renvoie nullement à une

⁶³¹ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », *op. cit.*, p. 6.

⁶³² *Ibid.*, p. 6.

unification entre les normes juridiques et les normes de certification⁶³³. En réalité, l'intégration de la législation nationale se limite aux renvois aux pièces et documents administratifs permettant de vérifier la légalité de l'entreprise, le statut juridique de la concession, la légalité de l'exploitation forestière et de la commercialisation des produits forestiers. Il s'agit là des aspects purement formels de l'exploitation forestière. Mais lorsqu'on aborde des aspects substantiels, comme la mise en œuvre du plan d'aménagement, les normes de certification se substituent aux normes juridiques. L'intégration des instruments juridiques dans le référentiel de certification est donc empreinte d'une certaine prudence. Il ne s'agit pas pour le FSC de diluer sa substance, mais bien d'articuler son intervention avec celles des acteurs publics, sans pour autant perdre sa spécificité. L'inflation des références aux instruments juridiques nationaux ne doit pas faire illusion à cet effet.

- 265.** L'intérêt de cette intégration de la législation dans les normes nationales est double. Le premier consiste à faciliter la reconnaissance du système de certification FSC comme « FLEGT compliant ». Cette reconnaissance sera particulièrement utile au moment de la délivrance des autorisations FLEGT. Dans l'hypothèse où la certification est formellement reconnue par l'UE comme conforme au FLEGT, une société disposant d'un certificat FSC au terme d'un audit de surveillance pourrait automatiquement se voir délivrer une autorisation FLEGT sans avoir à subir la procédure de vérification FLEGT. L'enjeu fondamental ici est donc de faire de la certification un instrument équivalent à la vérification. Jusqu'ici, la détention d'un certificat FSC permet uniquement à son détenteur d'avoir accès à un certificat de légalité, étape préalable à l'autorisation FLEGT.
- 266.** Le second intérêt de l'alignement des normes de certification sur les normes nationales porte sur le renforcement de la crédibilité du système de certification du FSC. La prise en compte des lois nationales permet aux systèmes de certification de bénéficier de la légitimité des normes juridiques. Si le système FSC se veut démocratique dans son fonctionnement, les membres des différentes chambres n'ont de légitimité qu'auprès des corporations qu'elles représentent. L'intégration des normes juridiques dans les standards de certification facilite donc l'appropriation et l'acceptabilité de celles-ci par les destinataires. Cette quête de légitimité n'est pas propre à la certification forestière. On retrouve des dynamiques similaires dans les systèmes de certification équitable tels que

⁶³³ M. DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné*, 1, La couleur des idées, n° 2, Paris, Seuil, 2006, pp. 69 et ss.

le Fairtrade Labelling Organizations International (FLO). En évoquant l'acceptabilité de FLO par les travailleurs, MARIE-CLAUDE DESJARDINS affirme :

« En prenant pour base la législation étatique, FLO s'assure également d'une plus grande légitimité de ses normes, étant donné qu'elles sont réputées avoir été issues d'un processus démocratique. À ce sujet, rappelons que l'une des principales faiblesses de la certification équitable à l'égard des travailleurs est son déficit démocratique. Ils ne sont en effet pas considérés comme des parties constituantes dans le processus d'élaboration des standards, mais comme de simples bénéficiaires. Le droit étatique, bien qu'il soit imparfait, comporte la caractéristique d'être issu d'un processus démocratique, qui en principe, devrait avoir intégré, probablement de façon indirecte certes, les travailleurs et pris en compte leurs revendications. L'intégration de telles normes dans l'ordre juridique équitable permet indubitablement une meilleure acceptation de celles-ci, ce qui serait moins évident si elles provenaient d'un ordre complètement inconnu »⁶³⁴

En fin de compte, l'intégration des instruments juridiques nationaux dans les systèmes de certification revêt un intérêt stratégique pour ces dernières. Cela justifie l'ampleur des normes juridiques nationales intégrées dans le corpus normatif de la certification forestière. Ce mouvement de transfert tend à faire dire que c'est plutôt la certification forestière qui absorbe le droit étatique plutôt que l'inverse. En ce sens, l'idée d'un remplacement des normes juridiques et par les normes de certification, et plus globalement les normes privées, est démentie par les données factuelles.

⁶³⁴ M.-C. DESJARDINS, *Contribution à l'analyse critique de la certification équitable depuis une perspective juridique. L'exemple du secteur viticole.*, op. cit., pp. 393-394.

Conclusion du Titre 1

267. Il ressort fondamentalement de notre analyse que l'isolement des systèmes normatifs est absolument impossible. Les échanges entre les systèmes normatifs constituent le principe tandis que les tentatives de cloisonnement sont des exceptions. Ces échanges ne concernent pas uniquement le système juridique au sens strict. Bien au contraire, les interactions s'étendent entre le droit et l'ensemble des sous-systèmes sociaux comme l'illustrent les interactions entre le droit étatique et les systèmes de certification. Ces deux systèmes qui se sont développés de manière parallèle ont des points de contact inévitables. C'est ainsi qu'on observe un processus de juridicisation progressive de la certification forestière. Ce processus est matérialisé par la consécration des normes de certification dans des instruments juridiques obligatoires sur le plan formel. Au niveau substantiel, cependant, les normes intégrées s'illustrent par leur faible portée normative, ce qui laisse supposer que le phénomène de juridicisation observé est de nature superficielle. Le mouvement inverse s'observe aussi s'agissant de la certification forestière. Le mouvement d'échanges est plus prononcé dans ce dernier cas, si l'on s'en tient au nombre relativement important de normes de droit international reprises dans les référentiels de certification. Le phénomène prend une ampleur particulière lorsqu'on observe l'alignement saisissant du système de certification FSC sur les législations nationales. Même si les interactions ne conduisent pas à une unification, elles favorisent une relation très étroite en raison de la convergence normative qui caractérise les systèmes juridiques et de certification. Cette convergence produit cependant des effets ambivalents selon qu'elle concerne les normes juridiques ou la mise en œuvre de la gestion durable des forêts.

Titre 2 - Les répercussions ambivalentes de la convergence normative

- 268.** La convergence normative est une manifestation de la complémentarité entre les systèmes de normes⁶³⁵. L'une des conséquences cette convergence est la mise en place de plusieurs des régimes de protection pour un même objet. C'est souvent le cas pour les droits sociaux entre les droits sociaux qui peuvent être protégés à la fois par les normes de l'OIT et les législations nationales. Tel est aussi le cas pour les droits des communautés locales et autochtones qui disposent d'un double régime de protection à la faveur de leur consécration simultanée dans les législations forestières et les normes de certification. Une autre manifestation de la convergence normative est la réception dans l'ordre juridique, de normes développées dans d'autres systèmes normatifs. La poursuite d'objectifs communs peut en effet amener les acteurs publics à intégrer dans leur dispositif des normes techniques. Ce processus de réception n'est pas neutre dans la mesure où la norme importée influence nécessairement l'environnement juridique.
- 269.** Les effets de la convergence sont variables selon l'objet considéré. Dans le cas d'espèce, ces effets sont ambivalents. Quand on analyse les effets de la convergence sur les législations forestières, il apparaît qu'il y a un risque réel d'affaiblissement (Chapitre 1). En revanche, la mobilisation de plusieurs espaces normatifs autour des éléments de la gestion forestière résulte en un renforcement de la protection de ces derniers avec pour effet d'affermir la gestion durable des forêts (Chapitre 2).

Plan du titre :

Chapitre 1 – L'affaiblissement potentiel des législations forestières

Chapitre 2 – L'affermissement de la gestion durable des forêts

⁶³⁵ S. DE LA ROSA, « Les normes sociales internationales et européennes : des interactions en quête de modèle », *op. cit.*, p. 281.

Chapitre 1 - L'affaiblissement potentiel des législations forestières

- 270.** L'hypothèse de la modernité présente l'État comme une réalité historique caractérisée par l'affirmation de sa suprématie sur la scène juridique et institutionnelle. Cette « invention de l'occident médiéval »⁶³⁶ est parvenue à éliminer toute rivalité sur la scène institutionnelle pour s'imposer comme « seul être immortel et tout puissant capable de transcender les intérêts particuliers »⁶³⁷. La suprématie de l'État moderne repose sur le concept de souveraineté qui lui confère une toute-puissance à l'intérieur des frontières nationales et une capacité de projection à l'extérieur de ses frontières en tant qu'acteur exclusif de la sphère internationale. En structurant les relations internationales autour des États, les accords de Westphalie de 1648 ont éliminé les rivaux potentiels de cette forme d'organisation politique enclenchée avec la décomposition de la féodalité et parachevée dans le cas français avec la révolution de 1789⁶³⁸. La conception « westphalienne » est donc pour ainsi dire, celle d'une société internationale organisée autour de l'État, seule entité souveraine reconnue sur la scène internationale. Sur la scène intérieure, l'État constitue l'épicentre de l'espace sociopolitique en tant que producteur exclusif du droit et détenteur des ressorts de sa mise en œuvre, en mobilisant au besoin la puissance publique en cas de non-respect.
- 271.** L'univers juridique moderne qui est consubstantiel à l'État consacre également le droit comme principal moteur de la régulation sociale⁶³⁹. La neutralisation des institutions concurrentes qu'on retrouve dans le processus de développement de l'État est aussi à l'œuvre ici s'agissant des ordres normatifs perçus comme concurrents. Le droit moderne est ainsi conçu comme un ordre juridique qui surplombe les systèmes normatifs qui gravitent dans l'espace social et dispose de la capacité à les mettre en cohérence et à structurer les comportements des acteurs sociaux sur une base rationnelle. La description des traits discriminants du droit moderne que donne JACQUES CHEVALLIER illustre à suffisance cette tendance du droit à se positionner comme norme sociale de référence. L'auteur précité présente la modernité juridique de la manière suivante :

⁶³⁶ A. SUIPIOT, *Homo juridicus : essai sur la fonction anthropologique du droit*, Points, n° 626, Paris, Seuil, 2009, pp. 231-232.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ *Ibid.*

⁶³⁹ A.-J. ARNAUD, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques », *op. cit.*, p. 13.

« La modernité s'est traduite dans le droit par un processus de *rationalisation*, illustré par un double phénomène d'autonomisation et d'unification. Le droit traditionnel reste étroitement lié à la religion : c'est dans la volonté divine que s'enracine l'autorité de la Loi ; il faudra donc un mouvement de *laïcisation*, pour que le droit prenne son autonomie, en devenant un dispositif normatif spécifique, gouverné par une logique propre. Par ailleurs, le droit traditionnel est marqué par le pluralisme : sous la féodalité, les sources du droit sont multiples ; il existe donc une très grande diversité de statuts juridiques, juxtaposés et enchevêtrés. L'apparition de l'État va entraîner un mouvement d'*unification*. Concentrant entre ses mains le pouvoir de contrainte, l'État entend être la source exclusive du droit, tout comme le seul détenteur de la force matérielle ; et l'ordre juridique étatique va imposer progressivement sa suprématie, en se substituant, ou du moins en se superposant, aux ordres juridiques préexistants et en devenant le seul cadre juridique de référence pour l'ensemble de la collectivité. Cette promotion s'est doublée de profondes modifications dans la configuration même de l'ordre juridique : poussant la rigueur formelle beaucoup plus loin que les autres, l'ordre juridique étatique se caractérise par une rationalisation du processus de production du droit, confié à des organes spécialisés, aux compétences bien définies ; et surtout l'exécution des normes est garantie par l'intervention d'appareils de contrainte chargés de réprimer les manquements éventuels. L'État tend à devenir l' "ordre juridique total", qui intègre et ramène à lui tous les autres »⁶⁴⁰.

La notion de rationalité occupe une place centrale dans la construction du droit moderne. C'est de cette notion que découlent les principaux attributs du droit moderne notamment les critères de systématicité, de généralité et de stabilité qui imprègnent toute norme juridique⁶⁴¹. Le poids que la raison occupe dans le droit moderne conduit à faire de cet ordre normatif une référence absolue pour les acteurs sociaux. Cette tendance forte est soulignée par JACQUES CHEVALLIER de la manière suivante :

« Ainsi paré des attributs de la Raison et de la Bienfaisance, le droit devient le mode privilégié d'encadrement et de régulation des rapports sociaux : il se voit assigner pour fonction d'ordonner l'évolution sociale, d'harmoniser l'action des éléments constitutifs de la société. La normativité juridique devient ainsi le *vecteur de la rationalité sociale* : est rationnel ce qui est conforme aux normes juridiques, en vertu du postulat selon lequel ces normes sont elles-mêmes rationnelles. La société moderne repose ainsi sur une confiance absolue placée dans le droit, qui conduit au *fétichisme* de la règle »⁶⁴².

272. L'édifice juridique et institutionnel de la modernité ainsi décrit tend à se fissurer dans le monde contemporain. Il semblerait que le Léviathan ne soit plus que l'ombre de lui-même⁶⁴³, tant l'omnipotence de l'État et du droit est contestée de toute part. Une floraison d'expression traduit cette crise de légitimité de l'État et du droit moderne. On évoque tour

⁶⁴⁰ J. CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *Revue du droit public et de la science politique*, 1998, n° 3, pp. 662-663.

⁶⁴¹ *Ibid.*

⁶⁴² *Ibid.*, pp. 664-665.

⁶⁴³ Y.C. ZARKA, « L'ombre du Léviathan », in *Réflexions intempestives de philosophie et de politique*, Paris, Presses universitaires de France, 2006, p. 46.

à tour l'« impuissance de l'État »⁶⁴⁴, « la fin de l'État »⁶⁴⁵, « l'impuissance des lois »⁶⁴⁶ ou encore « la déstabilisation de l'univers des normes étatiques »⁶⁴⁷. D'autres vont encore plus loin en parlant de « la fin de l'absolutisme juridique moderne »⁶⁴⁸. Ces critiques sont symptomatiques d'un mouvement puissant de contestation des fondements de la modernité juridique matérialisé sur le plan théorique par l'hypothèse de la postmodernité. L'hypothèse d'un droit postmoderne traduit une rupture avec les postulats de la modernité juridique. Elle est construite autour de la pluralité juridique et de la porosité des frontières du droit⁶⁴⁹. Elle légitime également la pluralité des sources du droit, lesquelles peuvent être le fait de l'État, mais aussi des acteurs supra-étatiques, infra-étatiques, publics ou privés⁶⁵⁰. Les prémises de la crise de l'héritage politique et juridique moderne remontent à la révolution industrielle et au développement de l'économie de marché⁶⁵¹. Cette tendance est renforcée par la globalisation qui limite les capacités d'action des États. La conséquence immédiate de ce déclassement est que, dans « le paysage juridique actuel [...], la scène du droit est animée par une pluralité d'acteurs qui participent activement à la production d'un récit juridique qui a définitivement perdu son “narrateur omniscient”, son garant de l'unité et de la cohérence de la narration »⁶⁵². L'État ne dispose donc plus du monopole de la production juridique à l'ère globale. Il est concurrencé dans cette production des normes juridiques par des acteurs supra-étatiques tels que les organisations internationales et les organisations d'intégration régionale. Ces organisations génèrent des sphères juridiques autonomes qui transcendent les frontières étatiques et s'imposent aux États. De la même manière, on observe une forme de contestation de la régulation étatique par le biais des processus de décentralisation. Cette exacerbation de la pression exercée sur l'ordre juridique par le niveau supranational et le niveau infranational conduit au phénomène que JACQUES CHEVALLIER qualifie de « court-circuitage de la régulation étatique »⁶⁵³. Ce dernier renvoie en effet au phénomène par

⁶⁴⁴ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁴⁵ L. ROUBAN, « Les paradoxes de l'État postmoderne », *Cités*, 2004, vol. 18, n° 2, p. 11.

⁶⁴⁶ J. CRUET, *La vie du droit et l'impuissance des lois*, Bibliothèque de philosophie scientifique, Paris, Ernest Flammarion, 1908.

⁶⁴⁷ P. PEDROT, « Le droit à l'épreuve des limites », in *Aux limites du droit*, Paris, Mare & Martin, 2016, pp. 60-61.

⁶⁴⁸ M. VOGLIOTTI, « De la pureté à l'hybridation : pour un dépassement de la modernité juridique », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2009, vol. 62, n° 1, p. 121.

⁶⁴⁹ B. DE SOUSA SANTOS, « Droit : une carte de la lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit », *Droit et société*, 1988, vol. 10, n° 1, p. 382.

⁶⁵⁰ P. MAISANI et F. WIENER, « Réflexions autour de la conception post-moderne du droit », *op. cit.*, p. 448.

⁶⁵¹ A. SUPLOT, *Homo juridicus*, *op. cit.*, p. 232.

⁶⁵² M. VOGLIOTTI, « De la pureté à l'hybridation : pour un dépassement de la modernité juridique », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2009, vol. 62, n° 1, p. 110.

⁶⁵³ J. CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *op. cit.*, p. 835.

lequel le droit étatique est tour à tour relayé, suppléé et supplanté par les ordres juridiques différents⁶⁵⁴.

273. À côté de la concurrence imposée par les ordres juridiques différents, d'autres normes se développent parallèlement aux normes produites par l'État et sur lesquelles ce dernier n'a aucune prise. En prenant le contexte européen comme illustration, BENOÎT FRYDMAN souligne que :

« les règles des États sont de plus en plus concurrencées non pas seulement par celles des autres États, mais par d'autres types de normes, dont l'élaboration, la mise en œuvre et la sanction échappent en grande partie voire en totalité à leur contrôle et à leur intervention. Tel est le cas, par exemple, des protocoles qui gouvernent l'Internet et les réseaux globaux de communication, de nombreuses normes techniques, comme les normes ISO par exemple, élaborées par des instances parallèles aux institutions politiques et mises en œuvre par des procédés très différents des moyens juridiques classiques, comme la certification et le label. L'Union européenne et l'OMC leur ont conféré un rôle important et leur champ d'intervention s'étend désormais au point de concurrencer les normes de droit dans des domaines toujours plus nombreux et plus vastes »⁶⁵⁵.

274. Les traits discriminants du droit postmoderne ainsi évoqués rejoignent la rhétorique développée pour légitimer les systèmes de certification forestière. Ces normes sont en effet présentées comme seules légitimes pour améliorer significativement la gestion des forêts dans le bassin du Congo face à l'incapacité des normes juridiques et des acteurs publics à assurer la gestion durable des ressources forestières⁶⁵⁶. La montée en puissance de ces normes au cours de la dernière décennie tend ainsi à disqualifier progressivement les normes juridiques comme principaux vecteurs de la gestion durable des forêts. La prolifération des normes de certification forestière et le soutien dont elles bénéficient de la part de la société civile et de certains partenaires techniques et financiers dans leur développement en font ainsi des instruments majeurs de la gestion forestière en Afrique centrale. Nonobstant les résistances actuelles, la montée en puissance de ces normes peut avoir pour effet potentiel de fragiliser les normes étatiques. L'implantation durable des systèmes de certification peut raisonnablement être analysée comme une remise en cause

⁶⁵⁴ A.-J. ARNAUD, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques », *op. cit.*, p. 14.

⁶⁵⁵ B. FRYDMAN, *La concurrence normative européenne et globale*, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁵⁶ Voy. S. BERNSTEIN et B. CASHORE, « Nonstate Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? », *op. cit.* ; G. AULD, L.H. GULBRANDSEN et C.L. MCDERMOTT, « Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry », *op. cit.* ; A. MARX et D. CUYPERS, « Forest certification as a global environmental governance tool », *op. cit.*

latente de la gestion publique des ressources naturelles (Section 1) et une évolution manifeste vers une gestion privée des ressources forestières (Section 2).

Section 1. La remise en cause latente du monopole public de la gestion des forêts

275. Dans le bassin du Congo, le contrôle des territoires forestiers relève traditionnellement de la responsabilité de l'État. Bien que les différents codes forestiers prévoient le partage de la propriété des forêts entre l'État, les collectivités territoriales décentralisées et les communautés locales, les droits qui sont accordés à ces entités sur les territoires forestiers ne sont pas inamovibles. C'est le cas notamment des forêts communautaires au Cameroun dont le droit de propriété ne porte que sur les ressources que contient la forêt à l'exclusion de la terre. L'État dispose de la maîtrise de ce processus de dévolution des droits de gestion aux entités locales avec la prérogative de remettre en cause ces droits dans l'hypothèse où l'attributaire d'une forêt viendrait à ne pas remplir ses obligations en matière d'aménagement forestier. Le positionnement central de l'État dans la gestion forestière est aujourd'hui fortement remis en cause. Le monopole public de la gestion des forêts s'inscrit dans le cadre de la souveraineté sur les ressources naturelles. C'est en vertu de ce principe que les pays forestiers s'opposent à l'ingérence internationale dans la gestion des ressources forestières. Les évolutions récentes dans la gouvernance internationale des forêts montrent que la souveraineté étatique sur les forêts est contestée (§1). Le second aspect de la remise en cause du monopole étatique est lié au changement de paradigme dans la gestion des forêts. Le paradigme de la gouvernance se substitue progressivement à celui du gouvernement comme approche de gestion des forêts (§2).

§ 1. La régression de la souveraineté étatique sur la gestion des forêts

276. La souveraineté de l'État sur les ressources naturelles est un principe auquel sont viscéralement attachés les États du bassin du Congo. Ce principe est fermement établi en droit international et réaffirmé dans les instruments juridiques régionaux ou sous régionaux (A). La transnationalisation de la question de l'exploitation illégale des ressources forestières et plus largement les problématiques liées aux mutations du climat amènent à aménager la souveraineté étatique sur les forêts (B).

A. L'attachement indéfectible des pays forestiers à la gestion souveraine des forêts

277. La souveraineté de l'État sur son territoire est l'un des marqueurs fondamentaux de la conception moderne de l'État. Cette notion constitue le symbole de la toute-puissance des entités étatiques à l'intérieur de leurs frontières et l'expression de leur autonomie dans leurs rapports avec les autres acteurs de la société internationale. Sur le plan interne, la souveraineté est associée à l'idée de toute-puissance de l'État sur un territoire donné. Dans cet espace, l'État se positionne comme entité unique du point de vue de la production normative et de la régulation sociale. Ainsi, à l'intérieur des frontières étatiques, la souveraineté se présente comme

« le caractère suprême du pouvoir : suprême en ce que ce pouvoir n'en admet aucun autre, ni au-dessus de lui, ni en concurrence avec lui. Quand on dit que l'État est souverain, il faut entendre par là que, dans la sphère où son autorité est appelée à s'exercer, il détient une puissance qui ne relève d'aucun autre pouvoir et qui ne peut être égalée par aucun autre pouvoir »⁶⁵⁷.

La souveraineté permet ainsi à l'État de se projeter sur la scène internationale comme un acteur indépendant dont la relation avec les autres acteurs étatiques est fondée sur le principe de l'égalité souveraine⁶⁵⁸. Dans cette perspective, la souveraineté agit comme « un écran de protection de l'État contre le reste du monde »⁶⁵⁹. L'indépendance ainsi reconnue sur le plan international entraîne un certain nombre de conséquences en termes d'exercice des pouvoirs à l'intérieur des frontières nationales. C'est du moins le sens donné à la souveraineté dans la sentence arbitrale rendue à l'occasion de l'affaire Île de Palmas. Dans cette affaire, l'arbitre MAX HUBER affirme que :

« la souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance. L'indépendance relativement à une partie du globe est le droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre État les fonctions étatiques. Le développement de l'organisation nationale des États durant les derniers siècles et, comme corollaire, le développement du droit international ont établi le principe de la compétence exclusive de l'État en ce qui concerne son propre territoire, de manière à en faire le point de départ du règlement de la plupart des questions qui touchent aux rapports internationaux ».

Il ressort de cette sentence que la plénitude et l'exclusivité de la compétence de l'État sur le territoire sont des éléments consubstantiels à la souveraineté. La dimension

⁶⁵⁷ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome 1, Paris, Sirey, 1985, p. 49.

⁶⁵⁸ P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, Précis, Paris, Dalloz, 2018, p. 91.

⁶⁵⁹ L. BAL, *Le mythe de la souveraineté en droit international : la souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international.*, Université de Strasbourg, 2012, p. 45.

économique de la souveraineté territoriale fait l'objet d'une attention particulière de la part des pays en développement. Cette variante de la souveraineté territoriale que d'aucuns qualifient de « souveraineté économique » renvoie à la définition autonome des trajectoires de développement, au choix des options économiques et à la mobilisation des ressources nécessaires à l'atteinte de ces objectifs. Dans les instruments juridiques internationaux, la souveraineté économique se traduit par l'affirmation de la souveraineté permanente États sur les ressources naturelles. Ce principe a été maintes fois affirmé dans les résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies et constitue un des socles sur lesquels repose l'aspiration des pays anciennement colonisés au développement économique.

278. Le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles a été consacré dans les instruments juridiques internationaux au début des années 1950. C'est à travers la résolution 626 (VII) de 1952 que l'Assemblée Générale des Nations Unies proclame le droit des peuples d'utiliser et d'exploiter librement leurs richesses et leurs ressources naturelles en vue de leur développement économique⁶⁶⁰. Le principe sera repris dans la résolution 1515 (XV) avant d'être réaffirmé par la résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962. À la différence des deux résolutions précédentes, la résolution 1803 (XVII) souligne expressément que la souveraineté sur les ressources naturelles est un droit permanent et inaliénable des peuples. L'accolement de l'adjectif permanent vise à amplifier la portée de ce droit et à le prémunir contre toute forme de remise en cause. Le droit de souveraineté permanente est par conséquent un droit perpétuel. Cette conception de la permanence de la souveraineté sur les ressources naturelles est renforcée par Georges Abi-Saab qui souligne qu'« un État, ou plutôt le gouvernement qui le représente à un moment donné, ne pourrait aliéner ni en totalité ni en partie les richesses et ressources naturelles présentes sur son territoire à des intérêts étrangers, publics ou privés »⁶⁶¹. En 1974, le principe de souveraineté sur les ressources naturelles a été élargi aux activités économiques à l'occasion de l'adoption de la résolution 3281 (XXIX) des Nations Unies. Cette résolution affirme en son article 2 que « chaque État détient et exerce librement une

⁶⁶⁰ Résolution 626 (VII). Droit d'exploiter librement les richesses et les ressources naturelles, 1952.

⁶⁶¹ G. ABI-SAAB, « La souveraineté permanente sur les ressources naturelles », in *Droit international : bilan et perspectives*, Paris, Pedone, 1991, p. 646-661 ; cité par L. SAKAI, *La souveraineté permanente sur les ressources naturelles et la protection internationale des Droits de l'Homme*, op. cit., p. 21.

souveraineté entière et permanente sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d'en disposer ».

Outre ces résolutions qui ciblent prioritairement des objectifs de développement économique, la souveraineté sur les ressources naturelles a été intégrée dans les deux instruments environnementaux majeurs que sont les déclarations de Stockholm et de Rio. Dans le du bassin du Congo, tous les instruments juridiques relatifs à la gestion forestière adoptés depuis le milieu des années 1990 reprennent sans exception ce principe. Le secteur forestier est ainsi un champ d'observation particulièrement intéressant de l'enracinement du principe de souveraineté sur les ressources naturelles. L'affirmation récurrente de ce principe dans les instruments juridiques régissant les forêts dans le bassin du Congo démontre que les problématiques et les dynamiques à l'œuvre au moment de l'adoption de ce principe à l'aube des indépendances africaines sont encore à l'œuvre. Pour les pays africains, notamment et plus largement les pays dits en voie de développement, la souveraineté sur les ressources naturelles signifie basiquement que les ressources dont regorgent leur sol et leur sous-sol doivent être mis au service de leur développement économique. Alors que dans les années 1950 et 1960, l'attachement au principe obéissait à l'idéologie développementaliste de ces années-là, aujourd'hui, de nombreux pays pauvres mobilisent ce même principe au nom de la voie vers l'émergence, nouveau sésame promu par les institutions financières internationales pour « lutter contre la pauvreté ». Les objectifs de développement économique n'ayant pas encore été atteints par les pays du bassin du Congo, les restrictions éventuelles à l'exercice de ce droit sont perçues comme des entraves à leur marche vers le développement et plus encore comme des tentatives d'ingérence dans leurs affaires intérieures. S'agissant du secteur forestier, c'est un pilier des nouvelles politiques de développement communément appelées politiques d'émergence. Non seulement le poids économique de ce secteur est fondamental, mais il constitue aussi une réserve de terres arables nécessaires au développement et à l'expansion des cultures telles que le palmier à huile. Les trajectoires de développement du Gabon vont notamment dans ce sens. Dans cet environnement, la forêt occupe une place stratégique du fait de son importance économique pour les pays. Ce poids économique des forêts est l'une des causes de l'absence de convention internationale contraignante portant sur les forêts. Pour de nombreux pays forestiers, y compris hors du bassin du Congo, la mise en place d'un accord international contraignant sur les forêts équivaldrait à une remise en cause du principe de souveraineté sur les

ressources naturelles. Une telle interprétation est juridiquement inexacte. Les tentatives d'encadrement de la gestion des forêts par le droit international doivent être analysées comme des contreparties à l'exploitation souveraine des ressources naturelles. L'adoption d'une telle convention signifierait dans une certaine mesure la perte de contrôle sur le territoire et les ressources naturelles au profit d'une communauté internationale perçue avec suspicion. Mais, les fondements du rejet d'un accord international contraignant sur les forêts ne sont pas juridiques. Le blocage est plutôt de nature politique. Par conséquent, l'idée d'une convention n'est pas acceptée pour le moment par les pays forestiers pour des raisons évidentes. Il en résulte que l'évocation de la forêt dans divers accords multilatéraux environnementaux masque mal la réalité suivant laquelle la forêt est l'élément de l'environnement le moins régulé par le droit international, alors que le champ de l'environnement est relativement bien couvert par le droit international. Au fond, cet attachement est symptomatique d'un antagonisme entre « droit international et gestion locale » des ressources naturelles. Il reflète les divergences de vues entre les pays en voie de développement, réticents à la mise sous cloche des ressources naturelles et soucieux d'utiliser les forêts pour soutenir l'effort de développement et les pays industrialisés au sein desquels les menaces relatives à l'environnement et la réflexion sur le développement de modèles de développement alternatifs font plus que jamais partie de l'agenda⁶⁶². Les évolutions récentes concernant le réchauffement climatique et le rôle que les forêts jouent dans ce processus pourraient commencer à remettre en cause le principe de souveraineté étatique sur les forêts.

B. Une gestion souveraine des forêts aménagée

279. La souveraineté de l'État dans la formulation des normes et la gestion des ressources forestières est un principe qui perd de plus en plus sa vigueur, nonobstant l'attrait qu'il exerce sur les pays forestiers. Même si les écosystèmes forestiers sont localisés sur le territoire d'États souverains, l'importance qu'ils revêtent transcende largement les frontières étatiques. Cette dimension conduit à la remise en cause du pouvoir souverain des États sur ces écosystèmes. L'intervention des normes et des acteurs privés dans la gestion des forêts constitue l'un des facteurs d'affaiblissement de la souveraineté étatique sur les forêts. En produisant des normes en dehors du contrôle des États et en les mettant

⁶⁶² M.-L. LAMBERT-HABIB, *Le commerce des espèces sauvages*, op. cit., p. 21.

en œuvre sur le territoire de ces derniers, les systèmes privés de certification contribuent à affaiblir le pouvoir des entités étatiques en matière de gestion des forêts. Ainsi que cela a été souligné précédemment, les systèmes de certification fragilisent les systèmes publics de gouvernance par leur action. Tantôt ils opèrent comme des substituts aux normes étatiques, tantôt comme des relais. Ce processus de fragilisation de la souveraineté sur la gestion des forêts par la certification forestière n'est pas isolé. Il doit être lu conjointement avec la globalisation des enjeux qui touchent aux forêts, lesquels contribuent à éroder le contrôle souverain des États sur les forêts en lui substituant un contrôle international⁶⁶³. L'aménagement de la souveraineté étatique sur les ressources naturelles résulte des éléments de portée très variable. D'une part, il est le fait d'obligations coutumières du droit international (1) et d'autre part d'initiatives à caractère incitatif (2).

1. L'aménagement par les obligations internationales à caractère coutumier

280. L'un des principaux tempéraments à la souveraineté des États sur les ressources naturelles a été consacré par la Déclaration de Stockholm. Tout en reconnaissant le droit souverain des États dans l'exploitation de leurs ressources naturelles, son principe 21 tempère en soulignant que le fait que les États ont « le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». En contrepartie de l'exploitation des ressources naturelles, les États ont la responsabilité de veiller à ce que leurs activités ne causent pas de dommages à l'environnement. Cette obligation s'applique aux activités conduites par l'État et s'étend à celles menées par les personnes privées sous la juridiction de l'État. Même si l'État n'est pas directement responsable des atteintes à l'environnement perpétrées par les personnes privées, l'obligation de diligence lui impose de veiller à ce que de tels dommages ne surviennent pas sur son territoire⁶⁶⁴. Cela signifie qu'il doit prendre des mesures appropriées pour prévenir la survenance du dommage.

281. L'obligation de diligence oblige également l'État à prévenir tout risque de dommage transfrontière. La CIJ souligne sur ce point que « l'État est tenu de mettre en œuvre tous

⁶⁶³ A. PELLET, *Le droit international du développement*, Que sais-je ? n° 1731, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 116.

⁶⁶⁴ *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif, 1er février 2011, *TIDM Recueil 2011*, p. 10, *op. cit.*, § 112.

les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État »⁶⁶⁵. La Cour précise également que cette obligation fait partie intégrante du droit international de l'environnement, ce qui en fait une exigence contraignante et non une simple faculté. En 2011, le TIDM, va renforcer l'obligation de vigilance en matière de risque de dommage transfrontière en précisant qu'il s'agit d'une « obligation de mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum pour obtenir ce résultat »⁶⁶⁶. Ce faisant, elle s'inscrit en droite ligne de la position adoptée par la CIJ en 2010, lorsque cette dernière clarifiait le contenu de l'obligation de diligence. Elle affirmait en substance que :

« Cette obligation implique la nécessité non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, mais encore d'exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle administratif des opérateurs publics et privés, par exemple en assurant la surveillance des activités entreprises par ces opérateurs »⁶⁶⁷

Trois observations peuvent être faites de ce qui précède. Tout d'abord, l'obligation coutumière de protection de l'environnement est généralement mobilisée dans les cas de pollution, qu'elle soit de nature atmosphérique ou aquatique. Ensuite, cette pollution est généralement de nature transfrontière. Selon l'OCDE, cette dernière notion doit être comprise comme :

« Toute pollution volontaire ou accidentelle dont l'origine physique est soumise à la juridiction nationale d'un pays et qui se situe en tout ou en partie dans la zone placée sous la juridiction nationale de ce pays, et qui a des effets dans la zone placée sous la juridiction nationale d'un autre pays »⁶⁶⁸.

Cette conception de la notion du dommage transfrontière avait été mise en évidence dans le cadre de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire Fonderie de Trail entre les États-Unis et le Canada en raison des émissions de dioxyde de soufre émises depuis le Canada avec des répercussions sur les agriculteurs américains. Enfin, la notion de dommage transfrontière s'applique la plupart du temps aux ressources partagées comme les fleuves

⁶⁶⁵ *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, 2010, *op. cit.*, § 101.

⁶⁶⁶ *Responsabilités et obligations des Etats dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1er février 2011, TIDM Recueil 2011, p. 10, op. cit.*, § 110.

⁶⁶⁷ *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, 2010, *op. cit.*, § 197.

⁶⁶⁸ Recommandation de l'OCDE relative à la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière du 17 mai 1977, cité par J.-P. BEURIER et A.C. KISS, *Droit international de l'environnement, op. cit.*, p. 136.

et les grands fonds marins. Concernant particulièrement les fleuves, la CIJ rappelle que les objectifs économiques ne soustraient pas les acteurs de leur devoir de protéger l'environnement. Elle affirme à cet effet que :

« Pour parvenir à une utilisation rationnelle et optimale, un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, les droits et les besoins des Parties concernant l'utilisation du fleuve à des fins économiques et commerciales et, d'autre part, l'obligation de protéger celui-ci de tout dommage à l'environnement susceptible d'être causé par de telles activités »⁶⁶⁹.

- 282.** L'obligation de diligence et le principe d'utilisation non dommageable du territoire national qui en découle sont des mécanismes d'atténuation de la souveraineté sur les ressources naturelles. Ces obligations instaurent un véritable devoir de protection qui a simultanément pour effet de diminuer la portée de l'exclusivité de la compétence de l'État sur son territoire et d'amener ce dernier à respecter l'environnement en dehors de sa zone de compétence⁶⁷⁰.
- 283.** La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure les obligations de l'environnement décrites ci-dessus peuvent être mobilisées pour tempérer la souveraineté étatique sur les forêts. La réponse à cette interrogation est complexe. Tout d'abord, les forêts ne sont pas une ressource partagée comme c'est le cas pour les fleuves. La compétence étatique s'y exerce par conséquent de manière exclusive. Il est certes possible d'invoquer le devoir de protection sur ces espaces, mais sa portée est limitée parce que l'absence de caractère transfrontière des atteintes à ces espaces exclut toute possibilité de contentieux sur les violations potentielles. En d'autres termes, l'obligation de diligence est opératoire concernant l'exploitation des forêts puisque les activités se déroulent sous la juridiction nationale de l'État. Mais cette obligation de protéger n'est pas sanctionnable au titre du dommage transfrontière.
- 284.** Se pose néanmoins la question de savoir si les émissions de gaz à effet de serre consécutives à la déforestation sont assimilables à une forme de « dommage transfrontière » au regard de leurs effets nocifs sur le climat. Le dommage serait constitué par le réchauffement climatique et la victime du dommage serait l'humanité prise dans son ensemble. Cette théorie séduisante se heurte à des défis considérables sur le plan pratique. L'un de ces défis est l'établissement d'un lien de causalité indiscutable entre les

⁶⁶⁹ *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, 2010, *op. cit.*, § 175.

⁶⁷⁰ J.-P. BEURIER et A.C. KISS, *Droit international de l'environnement*, *op. cit.*, p. 145.

pratiques de déforestation ayant cours dans un pays, et les dommages que subit la planète du fait de la fonte des glaciers ou des ouragans. Le second déficit portera sur la disjonction entre les émissions liées à la déforestation illégale et celles provenant de la déforestation légale, la différence des effets sur l'environnement étant une question de degré et non de nature. Encore que la déforestation légale n'est pas nécessairement durable.

285. Sur un plan pratique, l'aménagement de la souveraineté étatique sur la gestion des forêts se heurte à la logique économique et fait resurgir les antagonismes nord-sud déjà à l'œuvre durant la conférence de Rio en 1992. JEAN PIERRE-BEURIER et Alexandre Kiss constatent à ce sujet que :

« De nombreux pays parmi les plus concernés (Brésil, Malaisie, Indonésie) refusent encore toute limitation apportée à leur souveraineté en ce qui concerne le mode d'exploitation de leurs ressources. Ces pays font barrage à l'introduction d'arbres tropicaux dans les annexes de la Convention CITES. Ces mêmes États refusent tout projet de convention sur la forêt tropicale »⁶⁷¹.

286. Le débat actuel sur la déforestation en Amazonie brésilienne et en Indonésie illustre la difficulté à mettre en œuvre l'obligation de protéger dans le domaine forestier. En fonction des acteurs, sauver la planète et développer ne sont pas nécessairement un même combat, tant la tension entre logiques commerciales et logiques écologiques est importante. L'Amazonie brésilienne est critiquée pour les niveaux particulièrement élevés de déforestation dans cette partie du globe. Le dernier rapport de la FAO sur les forêts dans le monde place ce pays parmi ceux où le taux déforestation est le plus élevé en Amérique du sud⁶⁷². Cette déforestation qui est en partie illégale est essentiellement liée à production du soja et de la viande bovine. L'attachement du Brésil à la production de produits agricoles dont l'Europe est un des principaux clients amène à relativiser la portée du devoir de protection. Il y a en effet comme un paradoxe entre la déforestation déplorée par les ONG et les besoins en produits agricoles par le marché européen. Une telle configuration rend difficile l'application du devoir de protection.

287. Les solutions récentes qui sont promues pour aménager la souveraineté des pays producteurs sont constituées par la lutte contre la déforestation importée. Cette initiative européenne vise à exclure du marché de l'Union les produits agricoles issus de la

⁶⁷¹ *Ibid.*, p. 208.

⁶⁷² FAO, *The State of the World's Forests 2020*, Rome, Italy, FAO and UNEP, 2020, pp. 16-17; disponible sur <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8642en> (Consulté le 16 juillet 2020).

déforestation illégale. Plusieurs produits agricoles sont concernés par cette initiative. Mais, les produits qui sont dans la ligne de mire de l'Union européenne sont l'huile de palme, le soja et le cacao dans une certaine mesure. Pour le moment, la protection des forêts fondée sur la déforestation importée est théorique et purement incitative. Le socle de ce concept est pour le moment constitué d'instruments déclaratoires. La nature déclaratoire de ces instruments ne prémunit pas contre des conflits futurs, notamment devant l'OMC.

288. Au niveau africain, la Convention de Maputo tempère elle aussi la souveraineté sur les ressources naturelles en imposant des obligations précises aux États partis. Selon les dispositions de l'article VIII de cette convention :

« Les Parties prennent toutes les mesures nécessaires de protection, de conservation, d'utilisation durable et de restauration du couvert végétal. À cette fin, elles adoptent des plans scientifiquement établis et qui s'appuient sur une tradition judicieuse pour la conservation, l'utilisation et l'aménagement des forêts, terres boisées, pâturages, zones humides et autres zones de couvert végétal, en tenant compte des besoins sociaux et économiques des populations concernées, de l'importance du couvert végétal pour le maintien de l'équilibre hydrologique d'une région, pour la productivité des sols et pour conserver les habitats des espèces »

Cette disposition présente de meilleures garanties pour l'aménagement de la souveraineté sur l'exploitation des forêts du bassin du Congo. Si on s'en tient au sens donné à la notion de mesures nécessaires, il est clair que les obligations étatiques de protéger les forêts contenues dans la Convention de Maputo présentent d'importantes garanties d'effectivité. La Convention énumère en effet avec précision les éléments de l'environnement à protéger et les actions concrètes à adopter pour les protéger⁶⁷³.

2. L'aménagement par les instruments à caractère facultatif

289. Les instruments de type facultatifs qui sont mobilisés pour atténuer la souveraineté étatique sur les ressources naturelles sont de deux types. Il s'agit d'une part d'une notion ancienne et critiquée en son temps à savoir le patrimoine commun de l'humanité (a) et une initiative nouvellement consacrée par l'Accord de Paris de 2015 à savoir la REDD+ (b).

⁶⁷³ Art. VI, VII, VIII, IX et X, Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles.

a. Le patrimoine commun de l'humanité

290. Dans les années 1980, c'est le concept de patrimoine commun de l'humanité qui illustre la remise en cause de la souveraineté sur les ressources naturelles. À l'origine, le concept a été développé pour régler la question de la gestion des ressources naturelles localisées dans des espaces situés en dehors des juridictions nationales. C'est dans cette perspective qu'ont été consacrées patrimoine commun de l'humanité la lune et ses ressources naturelles⁶⁷⁴ de même que la zone et les ressources naturelles dont elle regorge⁶⁷⁵. Ces deux conventions ont à n'en point douter une vocation essentiellement économique. Il s'agit d'organiser les modalités futures d'exploitation des ressources naturelles contenues dans ces espaces qui sont par principe insusceptibles d'appropriation nationale. Plus important, l'exploitation potentielle de ces ressources devrait se faire dans l'intérêt de l'humanité, autrement dit les bénéfices générés devraient faire l'objet de redistribution entre les États⁶⁷⁶. À l'évidence, le concept de patrimoine commun n'est plus pertinent aujourd'hui et ne constitue pas une voie d'avenir pour les forêts tropicales.

À côté de la notion de patrimoine commun de l'humanité qui désigne surtout les espaces hors de la juridiction étatique, l'Unesco a institué celle de patrimoine mondial. Selon les dispositions de l'article 2 de ladite convention, le « patrimoine naturel » désigne :

« les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique, – les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animale et végétale menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation, – les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle ».

Les États ont la responsabilité d'identifier et de protéger ce type d'espaces lorsqu'il en existe sur le territoire. La notion de patrimoine mondial naturel a donné lieu au classement de plusieurs espaces dont la biodiversité a été jugée exceptionnelle, nécessitant ainsi une protection dans l'intérêt des générations futures. Il est ainsi de la réserve de biosphère du Dja au Cameroun qui a été « patrimonialisée » suivant les exigences de la convention de l'Unesco. Dans la perspective de l'UNESCO, la responsabilité de la protection et de la

⁶⁷⁴ Art. 11 (1), Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes.

⁶⁷⁵ Art ; 136, Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

⁶⁷⁶ *Ibid.*

gestion des espaces patrimonialisés reste placée sous l'autorité des États tout en s'inscrivant dans la logique selon laquelle la protection de l'environnement ne peut en aucun être laissée à la seule responsabilité des États. L'inscription de tels espaces au patrimoine universel leur confère par conséquent une protection internationale matérialisée par le devoir de coopération qui pèse sur les États parties à la convention.

291. Qu'il s'agisse de la notion de patrimoine commun ou celle de patrimoine mondial, leur potentiel de fragilisation de la souveraineté sur la gestion des forêts reste encore théorique. La Convention sur la diversité biologique a dans une certaine mesure atténué la vigueur de la notion de patrimoine commun de l'humanité. Elle qualifie la diversité biologique de « préoccupation commune à l'humanité ». L'idée qui est mise en avant est que la communauté internationale n'est pas indifférente face au constat de la dégradation des forêts. Mais elle s'abstient de toute velléité de régulation en lieu et place des États abritant la biodiversité. Le recours au concept de patrimoine commun de l'humanité ne se fera plus au travers de son évocation formelle, on le percevra à travers la mobilisation de ses traits caractéristiques. Il serait donc très tôt de conclure à la disparition de ce principe selon JEAN-PIERRE BEURIER et ALEXANDRE CHARLES KISS. Les auteurs précités affirment avec force que :

« D'aucuns ont déduit de la tournure prise par la Convention sur la diversité biologique que le concept de patrimoine commun de l'humanité était mort et enterré pour toujours. Ce serait oublier la distinction à faire entre, d'une part, souveraineté et propriété sur les ressources génétiques – comme sur l'environnement en général – et, d'autre part, devoir de conservation et de transmission. Ce dernier se superpose à toute appropriation sans la remettre en cause. On peut comparer cette situation à une servitude en droit interne qui, par exemple, établit un droit de passage sur un terrain dont la propriété n'est pas contestée autrement. Un autre exemple, encore mieux adapté, est celui du trust des droits anglo-saxons : le mandataire (trustee) administre les biens et peut en garder le bénéfice, mais ne doit pas les aliéner et doit les transmettre au futur propriétaire. On retrouve ici la signification réelle du concept de patrimoine commun de l'humanité qui permet de jouir des bénéfices de la nature, mais impose le devoir d'assurer à l'humanité que sa transmission ait lieu de manière aussi intacte que possible »⁶⁷⁷.

En clair, la notion de patrimoine commun de l'humanité n'a pas vocation à interdire aux États abritant les forêts de les exploiter dans l'intérêt de leur population. Il ne doit pas non plus être compris comme un moyen de contestation de la propriété des États sur les forêts. La propriété des États sur les forêts localisées sur leur territoire demeure pleine et entière. La notion de patrimoine doit être entendue comme un moyen d'exploiter les forêts, sans

⁶⁷⁷ J.-P. BEURIER et A.C. KISS, *Droit international de l'environnement*, *op. cit.*, p. 176.

porter atteinte à leur valeur intrinsèque. Autrement dit, la pérennité des forêts ne doit être compromise du fait de leur valorisation. On retrouve donc ici l'idée d'équité intergénérationnelle qui voudrait que les actions actuelles tiennent compte des générations futures qui pourraient subir les effets du changement climatique en raison de l'utilisation non durable des forêts par les générations présentes. Cette conception renouvelée du patrimoine commun de l'humanité, s'inscrit donc dans la mouvance du concept de développement durable.

b. La certification privée des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts

L'importance des forêts dans la problématique du changement climatique est désormais fermement établie. Les forêts se situent dans le trio de tête des émissions mondiales de CO₂ avec environ 20 pour cent des émissions⁶⁷⁸. Parallèlement, elles constituent d'importants puits de carbone dont le maintien est crucial pour l'atteinte des objectifs de limitation du réchauffement climatique. L'initiative REDD+ qui consiste à réduire les émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts est un mécanisme qui n'est pas contraint par les frontières étatiques. En effet, derrière l'idée de réduction des émissions se trouve celle plus basique de gestion rationnelle des forêts en vue de prévenir le réchauffement du climat, synonyme de catastrophe pour la planète et les générations futures. Une telle démarche implique au minimum une rationalisation des pratiques de gestion forestière et une limitation des processus de conversion des terres. La REDD+ a été récemment introduite dans l'Accord de Paris de 2015⁶⁷⁹. Pour plusieurs États, c'est un mécanisme de limitation de leur souveraineté économique. Il faut bien percevoir que pour les pays africains par exemple, la déforestation évitée équivaut à limiter la conversion des terres forestières en terres agricoles ou à affecter ces terres à d'autres spéculations telles que l'exploitation minière. Vu sous cet angle, la REDD+ est un facteur de remise en cause de la souveraineté sur la gestion des ressources forestières. L'aménagement de la souveraineté par la REDD+ reste théorique, à l'instar du patrimoine commun de l'humanité. La REDD+ est en effet une démarche optionnelle pour les États.

292. L'affaiblissement imputable à cette initiative tient davantage au leadership des acteurs privés dans sa mise en œuvre qu'à la contestation du monopole étatique dans la gestion

⁶⁷⁸ A. ANGELSEN, *Faire progresser la REDD : Enjeux, options et répercussions*, op. cit.

⁶⁷⁹ Art. 5 (2), Accord de Paris.

des ressources naturelles. Dans ce secteur, ce sont clairement les normes et les acteurs privés qui déterminent les orientations de la REDD+. Tout se passe ici comme si les acteurs privés avaient neutralisé toute possibilité d'action publique. À titre de comparaison, le Protocole de Kyoto, avait consacré le Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) qui avait pour objectif d'accompagner les parties dans la marche vers le développement durable et la réduction de leurs émissions conformément à leurs obligations conventionnelles⁶⁸⁰. En vue de garantir la réalité de la réduction des émissions au titre du MDP, le Protocole avait prévu la désignation d'entités opérationnelles expressément chargées de certifier les activités. Ces entités accréditées vérifiaient les « avantages réels, mesurables et durables liés à l'atténuation des changements climatiques »⁶⁸¹ ou encore la « réductions d'émissions s'ajoutant à celles qui auraient lieu en l'absence de l'activité »⁶⁸². Placé sous la supervision d'un Conseil exécutif, le MDP présentait un certain nombre de garanties quant à la crédibilité des activités certifiées comme réduisant effectivement des émissions. Un tel mécanisme de certification publique de la réduction des émissions est inexistant dans le processus REDD+, pas plus qu'il n'existe de critères publics d'évaluation. Les projets REDD+ qui commercialisent des crédits carbone sur le marché volontaire dépendent exclusivement des standards privés pour attester la légitimité et la fiabilité de leurs actions⁶⁸³. Ces standards valident les méthodologies adoptées par les projets et comprennent l'élaboration des scénarii de référence dans leur norme⁶⁸⁴. Une évaluation de la crédibilité de ces systèmes de certification dans deux projets REDD+ en RDC a démontré que la fiabilité de ces dernières est discutable. Les auteurs de cette étude affirment à cet effet que :

⁶⁸⁰ Art. 12 (1) et 12 (2), Protocole de Kyoto à Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁶⁸¹ *Ibid.*, Art. 12 (4b).

⁶⁸² *Ibid.*, Art. 12 (4c).

⁶⁸³ C. SEYLLER *et al.*, « The “virtual economy” of REDD+ projects: does private certification of REDD+ projects ensure their environmental integrity? », *International Forestry Review*, 2016, vol. 18, n° 2, p. 233.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, p. 234.

« Ces projets s'apparentent davantage à des “machines de réduction d'émissions virtuelles” visant à gonfler la production de crédits carbone, sans agir structurellement sur les caractéristiques économiques locales responsables de la déforestation. La structure des modèles économiques de REDD+ et des standards de certification mène presque systématiquement au choix d'un scénario de référence basé sur des taux de déforestation élevés et à des interventions locales limitées »⁶⁸⁵.

Nonobstant le caractère discutable de la réalité de la réduction des émissions certifiées par les standards privés, ces instruments et les organisations qui les promeuvent constituent des références bien plus crédibles que les acteurs publics sur le marché volontaire du carbone. Sur ce segment particulier, on observe un effacement total des normes publiques. Même l'Accord de Paris qui a donné de l'épaisseur à la REDD+ n'a pas fourni d'encadrement juridique de la certification publique des initiatives de réduction des émissions dans le secteur forestier. La tendance qui se dégage clairement est que les normes et les acteurs privés garderont le monopole déjà acquis dans la gouvernance du régime REDD+, tendance appelée à se consolider dans le futur. Si, dans le futur, on observait une tentative de reprise en main de cette question par les acteurs, le risque que les normes juridiques soient diluées dans ces normes est non négligeable.

§ 2. La régression des normes juridiques

- 293.** La tendance hégémonique des normes de certification forestière couplée à leur intégration progressive dans les systèmes juridiques des différents pays pose la question de leur déstabilisation par ces normes émergentes. L'affaiblissement des normes juridiques se manifeste au niveau procédural par le déclin de l'initiative législative publique (A) et au niveau substantiel par la subversion des normes publiques par des normes catégorielles (B).

A. La subversion de la délibération par la négociation

- 294.** La réponse à la question « qui fait la loi ? »⁶⁸⁶ que POSE PIERRE AVRIL n'est plus aussi évidente qu'elle en a l'air dans un environnement où « les forces agissantes » sont multiples et plurielles⁶⁸⁷. Pour les juristes classiques, la fabrication de la loi est un

⁶⁸⁵ *Ibid.*, p. 231.

⁶⁸⁶ P. AVRIL, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, 2005, vol. 114, n° 3, p. 89.

⁶⁸⁷ G. RIPERT, *Les Forces créatrices du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1955, p. 86.

processus qui est de la responsabilité des autorités publiques régulièrement habilitées à exercer le pouvoir de création des lois. Dans les démocraties, la fabrication des lois est exercée de manière concurrente par le gouvernement et le parlement. Les gouvernements et les parlements ont l'initiative des projets et des propositions de loi selon le cas. Les délibérations dans les assemblées parlementaires, souvent précédées de débats en commission ou en plénière, sont la marque de la démocratie. La loi qui en résulte est supposée refléter les aspirations du corps social puisque les organes délibérants agissent, en théorie tout au moins, au nom du peuple souverain. De ce point de vue, la loi est par principe l'expression de la volonté générale, puisqu'elle est élaborée par des organes habilités en vue de répondre aux besoins de l'ensemble de la collectivité. Cette conception du processus normatif est toujours opératoire sur le plan formel. Pour le juriste positiviste, cet état de choses est en principe satisfaisant, dès lors que les organes institutionnels ont pleinement joué leur rôle. En effet, si on se situe dans la perspective de HANS KELSEN, les conditions de formation de la norme ne sont pas pertinentes ; seule compte la procédure d'élaboration de la norme qui doit respecter les critères formels de la validité. Suivant cette approche, les éléments ayant entouré la phase pré-législative n'ont aucune pertinence sur le plan de l'analyse. La vie de la règle juridique commence avec son adoption par les assemblées parlementaires, ce qui consacre le caractère souverain de l'action normative de ces institutions.

- 295.** Cette idée d'un « pouvoir politique doté d'une puissance créatrice au caractère souverain »⁶⁸⁸, pour reprendre l'expression de GEORGES RIPERT, est régulièrement contredite par l'observation empirique du processus de fabrication normative. Déjà, l'idée même de volonté générale qui légitime l'action du pouvoir politique dans la fabrication des lois est discutable. Pour GEORGES RIPERT, l'idée de la loi comme expression de la volonté générale relève plus de l'idéologie que d'une réalité matérielle. L'auteur affirme en substance que :

⁶⁸⁸ *Ibid.*, p. 78.

« Il n’y a pas dans une société déterminée de volonté générale. Si elle existait, il serait à peine besoin de lois. Ce qui est vrai c’est qu’un certain nombre de volontés individuelles s’unissent à un certain moment pour imposer à tous les membres d’une société, l’observation de certaines règles. La volonté générale est supposée après coup par l’existence de la loi »⁶⁸⁹.

Et l’auteur de poursuivre :

« La loi est présentée comme une mesure nécessaire, imposée par l’économie ou par les mœurs, acceptée à l’avance par l’opinion. Les véritables motifs de la règle, les intérêts qu’elle satisfait, les passions qui l’inspirent, la résistance qui s’est manifestée, la lutte qu’il a fallu soutenir, tout cela est soigneusement caché sous les quelques paragraphes qui en vantent l’utilité. Dans la réalité, la règle juridique n’a été édictée que parce qu’une force sociale en a exigé l’existence, en étant victorieuse de celles qui s’y opposaient ou en profitant de leur indifférence. Le législateur “mis au centre de tout comme un écho sonore”, entend toutes les voix. Souvent il y a discordance dans les voix, mais il en est toujours une plus puissante que les autres ; c’est celle qui le décidera à agir. Le plus fort sort vainqueur d’un combat dont la loi est le prix. Après quoi le juriste déclare gravement que la loi est l’expression de la volonté générale. Elle n’est jamais que l’expression de la volonté de quelques-uns⁶⁹⁰.

Ces caractères de la production des normes juridiques ont pris une ampleur particulière à l’ère de la globalisation. L’analyse des conditions de fabrication des lois dans le monde contemporain montre que la phase législative n’est pas l’étape critique du processus. Elle s’apparente davantage à une étape de validation d’un processus émaillé d’affrontements entre acteurs aux intérêts souvent divergents. Ces affrontements au cœur du processus contemporain de fabrication normative reflètent le fait que le pouvoir parlementaire n’est plus souverain dans la production juridique. Le centre de gravité de la production juridique s’est progressivement déporté vers les acteurs privés et la société civile avec pour effet la fragilisation du pouvoir d’édiction des lois par les organes souverains.

296. Le processus de marginalisation des organes parlementaires dans la production juridique ainsi décrit se manifeste également dans le secteur forestier. La consécration du principe de participation dans les instruments juridiques nationaux et sous-régionaux joue un rôle central dans le confinement en cours des assemblées parlementaires au rôle de chambre de validation des propositions du secteur privé et de la société civile. Naturellement, ce cas de figure propre au secteur forestier n’est pas généralisable à tous les secteurs. Comme cela a été souligné précédemment, les réformes des codes forestiers en cours au Cameroun et celle du Congo qui a abouti récemment sont des illustrations intéressantes de

⁶⁸⁹ *Ibid.*, p. 78.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 81.

l'implication active de ces acteurs dans la phase d'élaboration des normes de gestion forestière. Au nom du principe de participation, ces entités extra-étatiques ont pris le leadership des groupes thématiques pour formuler des propositions devant servir de base de discussion avant leur validation éventuelle par l'ensemble des parties prenantes au processus. Dans le cas congolais en particulier, l'étape de validation des propositions était caractérisée par de nombreuses discussions. Il s'agissait en réalité de véritables négociations voire de transactions entre l'administration en charge des forêts, le secteur privé et la société civile. Même si ces derniers n'ont pas vu toutes leurs propositions adoptées, il n'en demeure pas moins qu'ils ont joué un rôle crucial dans le processus. L'élément majeur qui distingue ces processus d'élaboration des normes juridiques avec ceux du milieu des années 1990 et 2000, c'est la subversion de la délibération par la négociation. Cette nouvelle génération de codes forestiers n'est plus le produit exclusif de l'administration et de ses experts, suivi d'une adoption parlementaire. Plus largement, la fabrication des textes juridiques ne se résume plus à un tête-à-tête entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif au sein des hémicycles. Le nouveau paradigme de fabrication des textes juridiques dans le secteur forestier repose sur la consultation, la concertation, la recherche d'un consensus minimum. Désormais, la négociation prime sur la délibération. Il s'agit là d'un véritable recul des institutions publiques, annonciateur de l'accentuation d'une tendance à la marginalisation du pouvoir normatif de plus en plus poussée.

297. Le recours à la négociation comme processus de fabrication des normes, qui tend à se généraliser dans le secteur forestier, n'est pas un phénomène conjoncturel. Ce n'est que la manifestation visible d'une production juridique éclatée et la prise de contrôle progressive du pouvoir de création des normes juridiques par la société civile et le secteur privé. L'essence de ce nouveau développement tient au fait que l'acceptabilité sociale des normes juridiques ne tient plus uniquement à la légitimité des institutions investies du pouvoir normatif sur le plan constitutionnel. L'acceptabilité et, partant, l'effectivité des normes juridiques est de plus en plus fonction de l'implication des parties prenantes à leur élaboration. On est donc en face d'une évolution structurelle majeure qui s'inscrit en droite ligne de la thèse du droit postmoderne et qui constitue un changement radical du point de vue du droit constitutionnel. Dans cette nouvelle configuration, les institutions représentatives cèdent une partie de leurs prérogatives aux acteurs au nom de la nécessaire effectivité des normes juridiques. En cela, le nouveau schéma de fabrication des normes

juridiques se positionne à contre-courant du monisme caractéristique de la modernité juridique. Jacques Chevallier décrit cette évolution de la manière suivante :

« La force de la règle de droit ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire, auquel tous sont tenus de se soumettre ; elle dépend désormais du consensus dont elle est entourée. Ce consensus suppose que les destinataires soient partie prenante à son élaboration : la concertation préalable, la participation à la définition de la règle devient la caution de son bien-fondé ; le droit devient ainsi un droit négocié, qui est le fruit d'une délibération collective. À une légitimité intrinsèque, fondée sur la représentation du droit comme incarnation de la Raison, succède une légitimité procédurale, attestée par ses modes d'élaboration »⁶⁹¹.

298. Au fond, le secteur forestier n'est que le champ d'expression d'un phénomène déjà à l'œuvre dans d'autres champs sociaux. Dans le domaine du droit du travail par exemple, ALAIN SUPIOT identifie cette tendance majeure des processus contemporains de fabrication des normes juridiques qu'il qualifie de « phénomène de la loi négociée »⁶⁹² et qui suppose que « le sens de la loi procède des accords qui accompagnent son élaboration »⁶⁹³. À partir de l'exemple de la place de la négociation collective dans l'élaboration de la loi, il présente les variantes du « phénomène de la loi négociée » et ses implications en termes de limitation du pouvoir parlementaire. Évoquant l'une de ces variantes, il affirme en substance :

« La première consiste à donner aux partenaires sociaux l'initiative du contenu de la loi. Une négociation collective est alors organisée en amont de la délibération parlementaire. L'accord qui en résulte est ensuite repris en tout ou partie sous forme législative. Dans cette première variante, les partenaires sociaux se voient déléguer le pouvoir d'initiative que la constitution réserve en droit au Premier ministre et aux parlementaires. Leur accord fait alors fonction de projet de loi, ce qui a conduit les partenaires sociaux à revendiquer pour eux-mêmes un pouvoir que la constitution de la Ve République accorde au gouvernement: celui de limiter le droit d'amendement du parlement et d'imposer à ce dernier un « vote bloqué » sur la légalisation de leur accord »⁶⁹⁴.

Bien entendu, l'état actuel des législations et les rapports de force en présence montrent qu'on est encore éloigné de ce niveau de remise en cause des pouvoirs souverains en matière de fabrication des lois. Mais les évolutions récentes suggèrent fortement que l'initiative de la loi sera de plus en plus marquée par l'intervention du secteur privé et la société civile.

⁶⁹¹ J. CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *op. cit.*, p. 670.

⁶⁹² A. SUPIOT, *Homo juridicus*, *op. cit.*, p. 243.

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ *Ibid.*, p. 244.

299. À côté de l'atteinte au pouvoir souverain en matière législative, les acteurs privés et la société civile fragilisent également un aspect important qui guide la délibération parlementaire et imprègne le processus de fabrication des normes juridiques. Cet aspect fondamental, c'est l'intérêt général. Sa fragilisation tient au fait que ces acteurs représentent essentiellement des intérêts catégoriels au détriment de la logique de l'intérêt général qui devrait guider les processus législatifs. Et pourtant, ils interviennent très activement dans le processus législatif pour peser sur le contenu des normes et préserver les intérêts de leurs membres. Un tel activisme met nécessairement à mal les fondements du pouvoir parlementaire en matière d'élaboration des normes juridiques. Comme en écho à l'affirmation de GEORGES RIPERT précédemment évoqué, ALAIN SUPLOT, à son tour, fait remarquer que :

« Dans ces pratiques, qu'on a pu dire néo-corporatistes, la définition de l'intérêt général n'est plus l'apanage de l'État, mais devient le produit des rapports de force entre intérêts particuliers. L'État n'est plus alors un Tiers, mais une partie prenante au "dialogue social". Néocorporatisme et néolibéralisme se combinent en pratique pour faire de l'État un simple instrument soumis à des forces qui le dépassent, que ce soient celles des marchés financiers au plan international ou celles des intérêts catégoriels au plan interne »⁶⁹⁵.

Pour en revenir au secteur forestier, l'érosion du pouvoir parlementaire et exécutif en matière de production normative est déjà actée du fait de la fragilisation liée aux Programmes d'ajustement structurels (PAS) et au travers desquels les institutions financières internationales disposent déjà d'un véritable pouvoir normateur dans le bassin du Congo. La logique de négociation consécutive au principe de participation constitue une étape supplémentaire dans ce processus de fragilisation dont les normes juridiques elles-mêmes font les frais. Elles ont en effet tendance à être déclassées par les normes privées.

B. La subversion des normes juridiques par des normes privées

300. Dans l'analyse du rapport des normes privées aux normes publiques, on part généralement du principe que les normes privées sont nécessairement subordonnées aux normes publiques, alors que la subversion de la hiérarchie des normes est une hypothèse tout à fait envisageable. La subversion peut prendre la forme d'une disqualification des normes publiques au bénéfice des normes privées, tout comme elle peut s'illustrer par la perte de

⁶⁹⁵ *Ibid.*

substance de la norme juridique. Sur la première forme, le secteur forestier est parsemé d'exemples illustrant la primauté des normes de certification sur les normes juridiques. En matière de commerce international des bois tropicaux, les produits certifiés disposent aujourd'hui d'une légitimité et d'une crédibilité largement supérieures à celles des législations en vigueur dans les pays du bassin du Congo. Lorsque des acheteurs souhaitent acquérir des produits forestiers en provenance du bassin du Congo, ils se tournent prioritairement vers des opérateurs qui détiennent des certificats de légalité ou de gestion durable pour vérifier que la chaîne de production est respectueuse des normes sociales et environnementales. Pour les producteurs, la préservation des parts de marché dans les pays sensibles aux problématiques environnementales est fonction de la détention d'un label qui atteste de la durabilité de la gestion des concessions forestières dont sont issus les produits commercialisés. De manière factuelle, l'utilisation des normes de certification est devenue l'étalon de mesure de la gestion durable des forêts au détriment des normes juridiques en proie en à un véritable processus de marginalisation. Les difficultés des pays du bassin du Congo à mettre en œuvre les APV renforcent cette tendance. En effet, les retards accumulés par les pays comme le Cameroun, le CONGO ou la RCA à opérationnaliser cet instrument commercial contribuent significativement à renforcer la posture des normes de certification et inversement à disqualifier les normes juridiques. Il est à remarquer que l'intervention des normes de certification s'effectue ici dans le cadre de la diligence raisonnée. La subversion peut donc *a priori* être qualifiée de transitoire, en attendant l'entrée en vigueur effective de l'APV. Les évolutions récentes dans la mise en œuvre des APV montrent que cette période transitoire est appelée à durer quelques années encore. Les APV auraient dû entrer en vigueur en 2013, mais plus d'une décennie après la signature des premiers accords, les pays engagés dans ce processus en sont encore au stade du développement des outils techniques de mise en œuvre. Par conséquent, la primauté des normes de certification sur les normes juridiques est appelée à perdurer au moins pour quelques années encore. Il faut également souligner le lobbying conduit par des organisations corporatistes telles que l'association technique internationale des bois tropicaux (ATIBT). Cette association qui regroupe les industriels de la filière bois milite activement pour une plus grande prise en compte des certifications privées dans le cadre du régime FLEGT. Dans la perspective de l'ATIBT, il ne s'agit pas simplement d'une reconnaissance des certifications privées comme cela est déjà le cas dans la plupart des APV. Il est question de faire évoluer le régime actuel de diligence raisonnée qui maintient formellement les systèmes de certification privés dans une

position de subordination vers une forme d'équivalence avec les normes juridiques. L'alignement de la norme FSC par rapport aux exigences de l'APV participe de ce mouvement que l'ATIBT voudrait voir étendu à l'ensemble des certifications privées⁶⁹⁶. Des réticences à aller dans ce sens subsistent au niveau de la Commission européenne, car une telle évolution disqualifierait définitivement les APV et donc le rôle central que cet instrument entend faire jouer aux normes juridiques. Bien que les normes de gestion durable comme celle du FSC intègrent des règles juridiques, elles sont réputées plus contraignantes et respectueuses des critères sociaux et environnementaux que ces dernières. Par conséquent, l'établissement d'une équivalence entre certificat de légalité émis par les États et certificat privé de gestion durable aurait un effet déstabilisateur sans précédent sur la confiance déjà très limitée aux normes juridiques. Alain KARSENTY, relève fort opportunément que :

« si ce scénario se confirmait et que des autorisations FLEGT étaient délivrées sur la base des certificats privés présentés par les entreprises, il s'agirait d'une nouvelle affirmation de la puissance de la gouvernance privée (par les normes et labels) face aux difficultés de la régulation publique »⁶⁹⁷.

301. La seconde forme de subversion de la norme juridique est plus insidieuse, car elle porte sur l'essence même de la norme juridique. Il s'agit de la perte de substance de la norme juridique. La perte de substance de la norme juridique est un effet plus potentiel que réel. Mais ce risque n'est pas négligeable vu la place qu'occupent désormais la concertation et la consultation dans l'élaboration des normes juridiques. La perte de substance doit être entendue comme le fait pour la norme juridique de devenir le reflet des normes privées. Si la forme est préservée, les normes juridiques sont de plus en plus vidées de leur substance et remplacées par les normes techniques. Autrement dit, l'élaboration des normes juridiques deviendrait un simple processus de juridicisation des normes privées. On serait donc, au regard de la tendance hégémonique de ces nouvelles normes, dans une phase historique marquée par le recul des normes juridiques. En d'autres termes, les normes juridiques ne seraient plus que le reflet des normes techniques. C'est la thèse retenue par MICHEL FOUCAULT quand il affirme que :

⁶⁹⁶ ATIBT, « Légalité du commerce du bois et gouvernance forestière », *ATIBT*, disponible sur <https://www.atibt.org/fr/p/100/legalite-du-commerce-du-bois-et-gouvernance-forestiere> (Consulté le 28 décembre 2020).

⁶⁹⁷ A. KARSENTY, « La certification de « bonne gestion forestière » est-elle soluble dans la légalité ? », *Les feuilles du Flamboyant*, 2017, n° 1, p. 4.

« par rapport aux sociétés que nous avons connues jusqu'au XVIIIe siècle, nous sommes entrés dans une phase de régression juridique ; les constitutions écrites dans le monde entier depuis la Révolution française, les codes révisés et remaniés, toute une activité normative permanente et bruyante ne doivent pas faire illusion ; ce sont là des formes qui rendent acceptables un pouvoir essentiellement normalisateur ».

Le risque de perte de spécificité de la norme juridique est attaché à l'une de ses caractéristiques essentielles à savoir la plasticité. Cette propriété particulière qui fait de la norme juridique le réceptacle de toute norme sociale est aussi paradoxalement un vecteur de fragilisation. Les aspects comme l'intérêt général, la généralité, l'impersonnalité risquent d'être relégués à une position périphérique pour être remplacés par des logiques catégorielles. L'exemple du secteur forestier montre que le but poursuivi par les législations forestières est bien au-delà des logiques de la certification forestière. Alors que la certification vise à sécuriser les parts de marché pour ses adhérents, les lois forestières s'inscrivent dans une dynamique de développement de l'ensemble de la filière, d'industrialisation, de contribution au développement local et de contribution à l'économie nationale. La réception juridique de la certification, si elle n'est pas entourée de garantie, peut faire de la loi un instrument de préservation des grandes entreprises du secteur seules en capacité de s'engager dans la démarche vers la certification.

Le remplacement des normes et instruments publics par ceux de nature privée est de nature à établir une discrimination dans la filière bois entre les opérateurs internationaux qui sont en mesure de satisfaire aux exigences fixées par les normes privées telles que requis par le marché et les opérateurs nationaux dont les capacités financières limitées pourraient tout simplement conduire à leur disparition. Le développement d'une classe d'industriels nationaux est un des axes des politiques forestières des pays du bassin du Congo et la certification forestière ne permet pas, ou en tout cas très difficilement, l'émergence de ces acteurs, ce qui rend ce mécanisme contraire à l'intérêt collectif poursuivi par les politiques forestières. Le cas gabonais évoqué précédemment présente les caractéristiques d'une juridicisation des normes privées susceptible de fragiliser le développement de toute la filière. En retenant un modèle de certification et une seule norme de gestion durable applicable à l'ensemble des opérateurs, la norme juridique se fait garante de la protection des intérêts d'une partie des acteurs de la filière, brisant ainsi l'exigence d'égalité dans l'accès à l'exploitation forestière. Dans cette configuration,

« on peut se demander si l'évolution actuelle ne tend pas vers une dissolution progressive de la normativité juridique dans une normalité définie en fonction de critères échappant à l'appréhension par le droit, si le droit ne perd pas son épaisseur normative propre, donc sa spécificité, pour devenir l'enveloppe ou la couverture d'autres modalités de contrôle social »⁶⁹⁸.

302. L'idée d'un droit qui deviendrait « l'enveloppe d'autres modalités de contrôle social » est perceptible dans le recours fréquent aux critères et indicateurs, la prévalence des normes d'orientation en lieu et place des instruments contraignants, la préférence des sanctions ayant des impacts sur l'image plutôt que le recours aux instruments juridictionnels et la mise en place des systèmes de suivi-évaluation. Traditionnellement, cela correspond à une approche managériale. Dans une époque contemporaine où le rôle des normes en général est analysé sous l'angle de l'efficacité et de l'aptitude à apporter des réponses concrètes aux problèmes sociaux et environnementaux, les normes juridiques empruntent de plus en plus des pratiques propres à d'autres sous-systèmes sociaux. C'est ainsi que la norme juridique se technicise, s'assouplit, se met au service des corporatismes et perd au passage sa fonction de commandement⁶⁹⁹. Cette forme de privatisation substantielle des normes juridiques peut être étendue au plan institutionnel. Il peut être observé une tendance à la marginalisation des acteurs publics et construction d'un véritable système de gouvernance privé.

Section 2. L'évolution manifeste vers une gouvernance privée des ressources forestières

303. La tendance hégémonique des normes privées s'inscrit dans une perspective de substitution d'une gestion privée à une gestion publique. Dans cette nouvelle modalité de gestion, seuls les acteurs privés seraient légitimes à organiser et mettre en œuvre la gestion durable des forêts. Pourtant, aussi paradoxal que cela puisse paraître, la gouvernance privée des forêts est encouragée par les acteurs publics (§1) avec des répercussions très concrètes sur la marginalisation de ces derniers dans la gestion des ressources forestières (§2).

⁶⁹⁸ D. LOCHAK, « Droit, normalité, normalisation », *op. cit.*, p. 66.

⁶⁹⁹ J. CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *op. cit.*, p. 670.

§ 1. Une gouvernance privée encouragée par la délégation de l'exploitation et le contrôle forestiers aux entités privées

304. L'installation progressive d'un système privé de gouvernance forestière se traduit par la place centrale des acteurs privés dans la gestion des concessions forestières. Au tournant des années 1990 et à la faveur des politiques d'ajustement structurel, la gestion des massifs forestiers a été privatisée. La gestion des concessions forestières nouvellement créées a ainsi été confiée au secteur privé (A). Ces premiers jalons de la privatisation de la gouvernance forestière ont récemment franchi une étape supplémentaire avec le transfert envisagé de la surveillance des activités d'exploitation forestière aux bureaux de certification (B).

A. Le transfert effectif des activités d'exploitation forestière au secteur privé

305. Selon la loi camerounaise relative à la gestion des forêts, la propriété de ces dernières est partagée entre l'État, les collectivités territoriales décentralisées, les communautés locales et les particuliers⁷⁰⁰. Les espaces sur lesquels s'exercent ces droits de propriété, sous réserve des restrictions liées à la réglementation foncière, sont les concessions forestières, les forêts communales et les forêts communautaires. Des dispositions similaires se trouvent dans les codes forestiers des républiques du Congo⁷⁰¹ et du Gabon⁷⁰². Qu'il s'agisse des forêts communales ou des forêts communautaires, la tendance générale est à la cession de la gestion des forêts aux acteurs privés, soit par manque de ressources financières, soit par manque de compétences techniques.

306. L'exemple emblématique de la privatisation de la gouvernance forestière est donné par les concessions forestières industrielles. Dans tous les pays du bassin du Congo, les conventions d'exploitation qui concèdent la gestion des forêts du domaine permanent aux entités privées pour plusieurs décennies sont la norme en matière d'exploitation forestière industrielle. L'irruption de ce modèle dans la gouvernance des forêts est l'expression de l'incapacité de l'État à gérer efficacement les forêts laquelle fut théorisée par les partenaires techniques et financiers au milieu des années 1990. Dans le cadre de sa

⁷⁰⁰ Art. 6 et 7. Loi n° 94-01 Portant régime des forêts, de la faune et la pêche. Voy. également l'art. 21 pour les forêts domaniales, l'art. 37 pour les forêts communautaires et l'art. 39 pour les forêts des particuliers.

⁷⁰¹ Art. 19, 23, 25 et 31, Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier.

⁷⁰² Loi n° 0016101 portant code forestier en République gabonaise.

stratégie pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne les préconisations de la Banque mondiale quant au rôle et de l'État et du secteur privé dans la gestion forestière sont sans ambiguïté :

« Enhancing private sector involvement in forestry and forest industry. Governments must shift their role from direct involvement in production toward an enabling function, providing a policy and legal environment, and information services, that stimulate private investment in forestry as well as a more efficient wood industry. Private sector involvement in planning and policy making can help towards this end »⁷⁰³.

Suivant cette approche, le secteur privé devrait jouer un rôle plus important dans le secteur privé, tandis que l'État devait s'en désengager progressivement. Il ne s'agit ni plus ni moins que de l'application au secteur forestier des politiques d'ajustement structurel qui ont conduit au désengagement de l'État des secteurs productifs au bénéfice du secteur privé. Le modèle de la concession a dans une certaine mesure posé les bases de la privatisation du secteur forestier. Il illustre le transfert effectif de responsabilité du secteur public vers le secteur privé. On pourrait même dire qu'il s'agit d'un abandon des prérogatives régaliennes au secteur privé, tant le rôle de l'État dans le suivi des activités d'exploitation forestière n'a cessé de se dégrader au fil des années.

Le désengagement des États ne s'est pas limité à la mise en concession des massifs forestiers. Il s'est étendu aux opérations cruciales d'aménagement des forêts. Toutes les législations forestières en vigueur dans le bassin du Congo soumettent l'exploitation de ces territoires forestiers aux opérations d'aménagement, piliers de la gestion durable en Afrique centrale. Si l'exigence d'aménagement est applicable à tous les types de forêts évoqués ci-dessous, elle varie selon l'intensité de l'exploitation. C'est ainsi que les forêts communautaires et plus globalement les forêts de superficie moyenne⁷⁰⁴ sont assujetties à un aménagement simplifié tandis que les forêts permanentes dont l'exploitation est de type industriel sont soumises à des opérations d'aménagement plus strictes. Selon l'article 18 de la loi forestière gabonaise, « l'aménagement des forêts et de la faune sauvage consiste à valoriser et à conserver les écosystèmes forestiers en vue de leur exploitation rationnelle et durable ». En pratique, l'aménagement forestier est une succession d'opérations complexes de planification et d'organisation de la gestion des massifs

⁷⁰³ N.P. SHARMA *et al.*, *A strategy for the forest sector in Sub-Saharan Africa*, *op. cit.*, p. 4 ; voy. également F. EKOKO, « Balancing Politics, Economics and Conservation », *op. cit.* ; J. BRUNNER et F. EKOKO, « Environmental Adjustment : Cameroon Case Study », *op. cit.*

⁷⁰⁴ Art. 77, Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier.

forestiers pour des périodes allant de 30 à 40 ans pour les concessions forestières industrielles. Dans le contexte camerounais, l'aménagement implique des opérations telles que les inventaires, la réalisation des études socio-économiques, les reboisements, la régénération naturelle ou artificielle, l'exploitation forestière soutenue et la réalisation des infrastructures⁷⁰⁵.

307. L'aménagement forestier est une opération lourde nécessitant la mobilisation de ressources financières conséquentes. Le principe général consiste par conséquent à faire supporter le coût des opérations d'aménagement aux autorités publiques. Le code forestier congolais affirme ainsi en son article 76 que « l'élaboration des forêts du domaine privé de l'État incombe à l'administration forestière ». Le paragraphe suivant du même article nuance cette première affirmation en précisant que « lorsqu'une unité forestière d'aménagement ou une forêt plantée est concédée à un exploitant forestier, celui-ci doit élaborer un plan d'aménagement, dans un délai n'excédant pas trois ans, sous la supervision de l'administration forestière ». S'agissant des forêts communautaires, l'article 88 affirme que l'administration forestière est chargée de l'élaboration du plan simple de gestion (PSG), tout en rappelant que les communautés locales et les populations autochtones ont la possibilité de recourir aux organismes privés pour les assister dans l'élaboration du PSG. Au Cameroun, l'article 40 (1) de la loi forestière stipule que « l'inventaire forestier est une prérogative de l'État ». Quant à l'article 64 (1) il rappelle que « l'aménagement forestier relève du Ministère chargé des forêts qui le réalise par l'intermédiaire d'un organisme public. Il peut sous-traiter certaines activités d'aménagement à des structures privées ou communautaires ». Et l'article 62 (2) de préciser que « le financement des activités d'aménagement est assuré par un fonds spécial de développement forestier ». La position du législateur gabonais est nettement plus tranchée. Pour ce dernier, « les travaux de mise en œuvre d'un plan d'aménagement sont à la charge du titulaire du titre d'exploitation »⁷⁰⁶.

308. À l'exception du Gabon où les opérations d'aménagement sont de la responsabilité exclusive des concessionnaires, la tendance qui se dégage au Cameroun et au Congo est que l'aménagement forestier est une prérogative des autorités publiques. Ces dernières ont certes la possibilité de déléguer la réalisation de ces opérations aux entités privées, il

⁷⁰⁵ Art. 63, Loi n° 94-01 portant régime des forêts, de la faune et la pêche.

⁷⁰⁶ Art. 24, Loi n°0016101 portant code forestier en République gabonaise.

n'en reste pas moins vrai que c'est une fonction régaliennne. L'observation empirique des opérations d'aménagement conduites au cours des 15 dernières années montre que c'est le modèle gabonais qui concrètement est appliqué sur le terrain. Ce sont les concessionnaires qui ont supporté les coûts d'élaboration des plans d'aménagement. La première option offerte par les législateurs congolais et camerounais n'a jamais été utilisée par les administrations forestières de ces pays. Autrement dit, l'élaboration des plans d'aménagement a été intégralement transférée aux entreprises attributaires de concessions forestières. Le rôle des administrations forestières dans ce processus fut limité à une simple validation administrative des plans soumis à leur approbation.

- 309.** Le retrait de l'administration de ces opérations stratégiques peut s'analyser comme un encouragement implicite de la gouvernance privée des forêts. En optant pour une délégation des opérations d'aménagement, les États se privent d'informations cruciales sur les massifs forestiers. C'est notamment le cas lorsque la prérogative de réalisation des opérations d'inventaires est abandonnée aux acteurs privés. Les inventaires d'aménagement et d'exploitation qui comptent parmi les plus importantes opérations en matière de gestion forestière sont traditionnellement réalisés par les acteurs privés. L'inventaire d'aménagement permet de planifier l'exploitation rationnelle des ressources au terme d'un processus d'évaluation qualitative et quantitative de la richesse des peuplements d'un massif forestier. La portée de l'inventaire d'exploitation est plus réduite. L'inventaire vise à identifier avec précision les essences ayant une valeur commerciale dans une aire géographique, généralement une assiette annuelle de coupe. Ces deux types d'inventaires permettent d'avoir une connaissance fine de la ressource disponible afin d'estimer avec précision la valeur commerciale du massif à concéder. Dans la configuration actuelle, seules les entités privées disposent des informations les plus pertinentes sur la situation des massifs forestiers, privant ainsi les États de précieux instruments d'aide à la décision. La délégation de la réalisation des inventaires aux acteurs privés est une pratique légitimée par les partenaires techniques et financiers pour qui l'État ne devrait pas avoir à s'investir dans les opérations techniques d'aménagement⁷⁰⁷. Sa mission devrait se limiter à la fixation des normes d'aménagement et au suivi de l'effectivité de leur mise en œuvre. En résumé, il ne serait pas utile pour l'État d'avoir la maîtrise des ressources présentes dans les massifs forestiers, au contraire des

⁷⁰⁷ M. KAMTO, *Examen critique des textes sur l'aménagement forestier et propositions*, op. cit., p. 23.

concessionnaires, pour qui cette information est pertinente. Cette position est discutable comme le souligne fort à propos MAURICE KAMTO :

« Il convient pourtant de rappeler que l'inventaire est la base de tout en matière d'aménagement et d'exploitation forestiers. Les forêts appartenant essentiellement à l'État, on comprend mal que le propriétaire puisse laisser au concessionnaire le soin d'évaluer l'importance des ressources qui lui sont données en concession. N'y aurait-il pas démission de l'État de ses responsabilités de gardien du patrimoine forestier national ? »

En l'occurrence, il s'agit bien d'une démission de l'État au profit du secteur privé. Cette démission est renforcée par le flou qui persiste s'agissant de la désignation expresse des autorités publiques qui devraient exécuter ces travaux d'aménagement. Elle est aussi confortée par l'évocation de la question rituelle du manque de moyens financiers, mais il s'agit là d'une raison superflue pour reprendre MAURICE KAMTO qui fait remarquer que « si l'État estime que la maîtrise de la gestion des ressources forestières est un objet essentiel à la fois au plan économique et au plan environnemental, il devrait trouver les moyens financiers lui permettant de jouer pleinement son rôle de régulateur dans le secteur »⁷⁰⁸. Le moins que l'on puisse dire, c'est que ce rôle de régulateur est lui-même remis en cause, puisqu'une dynamique émergente tente de céder le contrôle des concessions forestières aux bureaux de certification, à l'image du transfert de gestion.

B. Le transfert potentiel du contrôle des concessions forestières aux organismes de certification

310. L'article 1^{er} de l'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale définit le contrôle forestier comme « le mécanisme juridique et technique de vérification de la chaîne des activités relatives à la gestion des ressources forestières permettant de faire respecter la légalité et la transparence ». À cet égard, le contrôle forestier fait partie des activités régaliennes des administrations en charge des forêts. Cette évidence est rappelée dans plusieurs dispositions juridiques. Au Gabon, l'article 25 de la loi forestière rappelle que « le contrôle et le suivi de l'exécution des plans d'aménagement et d'industrialisation relèvent de l'administration des Eaux et Forêts ». Il en est de même des dispositions de l'article 59 qui confère à l'administration forestière les prérogatives en matière de contrôle de la validité des inventaires. Au Cameroun, la mise en œuvre du plan

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 23.

d'aménagement des forêts communales, communautaires⁷⁰⁹ et des UFA⁷¹⁰ s'effectue sous le contrôle de l'administration forestière. Selon la stratégie nationale des contrôles forestiers et fauniques le contrôle s'exerce dans les chantiers d'exploitation, les parcs à bois, les postes-frontière, les parcours terrestre, ferroviaire, maritime et fluvial d'évacuation des produits forestiers, à l'entrée des unités de transformation, dans les ports et les aéroports⁷¹¹. Quant aux domaines couverts, ils sont tout aussi vastes. Sans prétention à l'exhaustivité, les domaines les plus significatifs identifiés par la stratégie concernent le respect des normes des inventaires forestiers, le respect des prescriptions d'aménagement, le respect des normes techniques d'exploitation, la régularité des lettres de voiture et certificats d'origine. Le domaine d'application du contrôle forestier est pour ainsi dire suffisamment vaste et complexe pour que ne puisse être envisagé le transfert de cette fonction au secteur privé. La spécificité de la fonction de contrôle a d'ailleurs été au centre de l'antagonisme qui a longtemps opposé les systèmes de certification aux administrations forestières. Il s'agissait de marquer la distinction claire existant entre certification forestière et contrôle forestier. Pour les acteurs publics, le contrôle renvoie à « une fonction déléguée par la loi à une autorité légale qui lui concède le droit d'investigation, de rapport, et au sein de sa compétence, assurer la conformité et de sanctionner »⁷¹². Il n'était donc pas possible d'assimiler certification forestière et contrôle forestier, étant entendu que la première ne disposait pas des habilitations légales requises et encore moins des pouvoirs d'investigation et de sanction qui font la spécificité du contrôle forestier. Le fait d'associer le contrôle forestier à la sanction pour le démarquer de la certification est tout à fait contestable, la certification disposant des mêmes propriétés sous une forme différente. Les prérogatives des administrations forestières en matière de contrôle forestier sont sur le point de basculer dans la sphère privée. La juridicisation de la certification forestière, dans le cas particulier du Gabon, montre que le droit de contrôle des administrations publiques n'est pas gravé dans le marbre.

- 311.** Le trait discriminant de cette juridicisation est le dessaisissement volontaire de la fonction de contrôle par les autorités gabonaises. En obligeant toutes les entreprises forestières à aller vers la certification FSC, les appareils administratifs ne devraient plus avoir à

⁷⁰⁹ Art. 49 (1), Décret n° 95-531-PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun.

⁷¹⁰ Art. 32, 38 et 39, Loi n° 94-01 portant régime des forêts, de la faune et la pêche.

⁷¹¹ MINFOF, « Stratégie nationale des contrôles forestiers et fauniques au Cameroun », *op. cit.*, pp. 21-22.

⁷¹² D. BROWN *et al.*, *Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, *op. cit.*, p. 17.

effectuer les traditionnelles missions de contrôle. Les audits annuels de surveillance menés par les organismes certificateurs devraient se substituer à l'action publique en cette matière. L'effectivité d'une telle possibilité serait un bouleversement majeur du point de vue du rôle de l'État dans le secteur forestier et surtout des effets sur le système juridique. Sur le plan institutionnel, la juridicisation de la certification forestière dans l'expérience gabonaise s'accompagne de la délégitimation des acteurs institutionnels, considérés comme foncièrement inaptes à la surveillance efficace de la gestion forestière. Au niveau normatif, c'est à une subversion de la hiérarchie normative qu'on devrait assister à travers la relégation des normes juridiques à une position secondaire. C'est une illustration supplémentaire de la prise de possession des secteurs régaliens par les instruments privés. Par cette décision gabonaise, la certification sort du champ purement privé pour se positionner comme un instrument de la politique forestière. Sous un autre angle, la légalisation de la certification peut être lue comme un acte de reddition face aux difficultés des instances gouvernantes à matérialiser les exigences de la politique forestière. ALAIN KARSENTY pour sa part y voit

« un pas supplémentaire dans l'utilisation d'instruments privés à des fins de régulation publique. Concrètement, elle signifie que le gouvernement gabonais se "décharge" du contrôle des concessions forestières sur une organisation internationale (le FSC) et des organismes certificateurs. On peut aussi y voir un aveu de l'incapacité de l'administration à réguler le secteur et à faire appliquer les plans d'aménagement, qui constituent des obligations légales »⁷¹³.

L'exemple gabonais semble anecdotique pour le moment. Il faudrait pourtant l'inscrire dans une tendance générale dans les principaux pays producteurs de bois du bassin du Congo. Cette tendance consiste, malgré les nuances contextuelles, à faire des systèmes de certification des instruments de politique publique environnementale.

- 312.** Le remplacement du contrôle public par un contrôle privé conforte l'hypothèse de la puissance des instruments privés de gouvernance. Elle semble aussi légitimer l'idée selon laquelle les normes privées telles que les normes de certification forestière sont des alternatives crédibles à la faillite des systèmes publics de gouvernance⁷¹⁴. Ces alternatives qui se constituent en substitut des normes étatiques et des instruments de régulation publique sont-elles pour autant légitimes ? Nonobstant les avancées positives attribuables

⁷¹³ A. KARSENTY, « Forêts : l'institutionnalisation légale de la certification FSC au Gabon », <https://www.willagri.com/>, 2018, p. 3.

⁷¹⁴ S. BERNSTEIN et B. CASHORE, « Nonstate Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? », *op. cit.*, p. 34.

à l'avènement des normes privées dans le secteur forestier dans le bassin du Congo, la réponse à cette interrogation est à l'évidence négative. Les instruments privés ne peuvent légitimement se substituer aux mécanismes publics de régulation de la gestion forestière.

DAVID BROWN remarque à ce propos que :

« La certification est un outil du secteur commercial qui n'a été conçu ni pour servir l'intérêt public ni pour faire appliquer les dispositions réglementaires édictées par les États-nations. Les systèmes volontaires peuvent être une solution crédible basée sur l'économie de marché pour les exploitants forestiers qui souhaitent faire valoir la qualité de leur gestion auprès des acheteurs de produits ligneux. Toutefois [...] la certification ne doit pas se substituer au gouvernement en assumant un rôle qui revient légitimement à ce dernier, à savoir la réglementation de l'activité économique »⁷¹⁵.

Il ajoute en outre que :

« les systèmes de certification ont le potentiel de saper le développement des États en assumant en parallèle certaines responsabilités étatiques qui doivent impérativement relever des institutions nationales conformément aux dispositions de la Constitution. Cette éventualité semblerait plus particulièrement applicable aux États fragiles dans lesquels des efforts sont faits pour réhabiliter les institutions de l'État. De ce point de vue, la conformité avec la loi n'est pas un domaine dans lequel le secteur privé est investi de la légitimité nécessaire pour mener seul les procédures y afférentes »⁷¹⁶.

Plus fondamentalement, se pose la question du contrôle de la mise en œuvre des lois forestières et de la sanction. Le contrôle de la mise en œuvre des lois forestières consiste à s'assurer que les pratiques des opérateurs sont en conformité avec l'ensemble des exigences légales et réglementaires et à appliquer des sanctions lorsque des violations de la loi sont constatées, quelle que soit leur nature. La certification procède d'une démarche différente consistant à attribuer des certificats y compris lorsque certaines exigences ne sont pas remplies, sous réserve de mise en œuvre des demandes d'action correctives. Ce procédé a certes l'avantage de la flexibilité, mais il se démarque des approches publiques dans la mesure où ces dernières considèrent la légalité comme un tout. Il n'y a donc pas de légalité partielle, autrement dit, la légalité des opérations est totale, ou elle n'est pas. Cette question est liée à celle de la sanction. L'admission du principe d'une conformité partielle éloigne nécessairement la sanction qui, du reste, repose uniquement sur la réputation et l'image projetée par les entreprises auprès des consommateurs. Les autorités publiques ne sauraient se satisfaire de ce mode de sanction au regard de l'éventail de moyens de sanctions prévus par la réglementation. Compte tenu du fait que ces moyens

⁷¹⁵ D. BROWN *et al.*, *Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, op. cit, p. 303.

⁷¹⁶ *Ibid.*

ne sont pas à la disposition des acteurs privés, les instruments privés ne peuvent légitimement remplacer les instruments publics sur ces aspects. Nonobstant ces nuances portant sur la légitimité, la gouvernance privée peut avoir des effets indésirables sur la gouvernance publique qu'elle peut contribuer à fragiliser voire, dans certains cas, à disqualifier.

§ 2. Une gouvernance privée favorisée par la délégitimisation des acteurs publics

313. En matière de gouvernance forestière, les acteurs publics font l'objet d'une véritable défiance. Celle-ci est le fait du secteur privé, de la société civile, des communautés locales et autochtones et des partenaires techniques et financiers. Le dénominateur commun entre ces acteurs aux agendas différents et parfois antagonistes, c'est le reproche fait à l'État et aux collectivités locales quant à leur inaptitude à mettre en place un cadre de gouvernance forestière amélioré. Sur le plan théorique, cette défiance à l'encontre des acteurs publics est le fait du paradigme de la gouvernance (A) tandis qu'elle est nourrie sur le plan pratique par les défaillances de l'État en matière de développement local (B).

A. La délégitimisation consécutive au paradigme de la gouvernance

314. Le paradigme de la gouvernance est largement plébiscité par les intervenants du secteur forestier dans le bassin du Congo. Le concept est paré de nombreuses vertus et perçu comme le processus par lequel sera jugulée l'exploitation illégale des forêts et seront améliorées les conditions de vie des populations locales. La Commission sur la gouvernance mondiale désigne ce concept comme :

« La somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt »⁷¹⁷

Dans la perspective de la Commission sur la gouvernance mondiale, la gouvernance repose sur des interactions entre les secteurs public et privé et doit intégrer les dispositifs

⁷¹⁷ Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance, 1995 Oxford University Press.

normatifs et institutionnels officiels et informels. Ces derniers, souvent ignorés, se sont révélés déterminants dans le succès ou l'échec des politiques publiques. Pour PHILIPP PATTBERG, on peut appréhender la gouvernance à partir de trois traits :

« La gouvernance renvoie aux règles, à l'organisation et aux conditions de l'ordre au sens large du terme. Elle implique l'existence, à des degrés divers, de nouveaux processus et mécanismes de résolution des problèmes. Elle décrit une relation qualitativement nouvelle entre acteurs publics et privés, et un élargissement des capacités de gouvernement, souvent sous forme de réseaux auto-organisés »⁷¹⁸.

Les institutions de Bretton Woods vont accoler au concept le qualificatif de « bonne » pour marquer l'orientation des réformes à mettre en œuvre dans le cadre des programmes d'aides aux pays en voie de développement. Ce nouvel attelage conceptuel constitue le moteur des programmes de soutien au secteur forestier. Le sens que l'OIBT et la FAO donnent à ce concept est le suivant :

« La bonne gouvernance forestière est caractérisée par un processus d'élaboration des politiques prévisible, ouvert et renseigné, fondé sur la transparence ; une bureaucratie imprégnée d'éthique professionnelle ; un exécutif responsable de ses actions ; une société civile forte qui participe aux décisions intéressant ce secteur et aux affaires publiques en général »⁷¹⁹.

Outre ces éléments, la bonne gouvernance repose sur des principes comme le respect de l'État de droit, l'efficacité, la responsabilité, l'impartialité, l'équité et la participation. En fin de compte, la gouvernance est un concept polysémique dont il n'est pas évident de cerner les contours. GERRY STOKER souligne cependant qu'il existe un consensus minimum sur le fait que « governance refers to the development of government styles in which boundaries between and within public and private sector has become blurred »⁷²⁰. De manière détaillée, l'auteur précité identifie les caractéristiques suivantes :

⁷¹⁸ P. PATTBERG, « La gouvernance, une simple mode ? », in *Regards sur la Terre 2009. La gouvernance du développement durable*, Annuels, Paris, Presses de Science Po, 2010, p. 85-95.

⁷¹⁹ OIBT et FAO, *L'application des lois forestières et la gouvernance dans les pays tropicaux. Évaluation, région par région, de l'état de l'application des lois forestières et de la gouvernance dans le secteur forestier dans les pays tropicaux et recommandations utiles à leur amélioration*, FAO et OIBT, 2010, p. 9.

⁷²⁰ G. STOKER, « Governance as theory: five propositions », *International Social Science Journal*, UNESCO, 1998, n° 155, p. 18.

« 1) la gouvernance met en jeu un ensemble d'institutions et d'acteurs qui proviennent à la fois du gouvernement et de la société ; 2) cette mise en réseau tend à effacer les frontières et les responsabilités entre les secteurs public et privé dans la quête de solutions aux problèmes économiques et sociaux ; 3) la mise en réseau suppose un niveau élevé d'interdépendance entre les participants comme dans toutes les situations qui présentent un problème d'action collective ; 4) les réseaux ainsi formés tendent à être autogouvernés un peu à la manière des régimes en relations internationales ; 5) la gouvernance met en avant de nouvelles techniques de gouvernement qui remplacent le contrôle par la coordination et l'orientation »⁷²¹.

De ce point de vue, la gouvernance, implique la prise en compte d'une pluralité d'acteurs dans le processus décisionnel, indifféremment de leur origine publique ou privée. Cette interaction entre le public et le privé, qui s'illustre par la coproduction normative et décisionnelle, est supposée améliorer la qualité des décisions et garantir l'effectivité de leur mise en œuvre. Le principe de participation facilite en effet la mobilisation des experts, dont la contribution ne peut qu'être bénéfique pour la qualité des décisions⁷²².

315. Ces conceptions de la gouvernance mettent en avant les bénéfices associés au concept de gouvernance et à sa mise en œuvre. Elles passent par contre sous silence la dynamique de limitation du rôle de l'État qui constitue pourtant le moteur de la gouvernance. Ce mouvement de repli de l'État dans un contexte de gouvernance se manifeste de la manière suivante :

« Au cœur du thème de la gouvernance, il y a le postulat du déclin irréversible du principe traditionnel de souveraineté étatique et partant, si tant est que ce principe est inhérent à l'État, celui de l'obsolescence à terme de la forme étatique elle-même : les procédés de gouvernance se déploient d'abord, et avant tout, par-dessus les États, en sapant les fondations sur lesquelles ils ont été édifiés. Leur essor témoigne du fait que les États sont désormais placés dans un contexte d'interdépendance structurelle, qui rend caduque la conception traditionnelle de la souveraineté : l'État ne dispose plus de cette puissance suprême, de cette autorité sans partage, qui étaient censées être les siennes ; il est tenu de composer avec d'autres acteurs et de se plier aux contraintes d'un cadre de coopération qui le dépasse. La gouvernance apparaît à ce titre comme le vecteur d'un nouvel ordre transnational placé en surplomb des États »⁷²³.

La gouvernance oblige les États à un mouvement de repli et à un désengagement des secteurs dans lesquels ils intervenaient traditionnellement. Ce faisant, la philosophie qui la sous-tend fait des acteurs privés les mieux à même d'exercer les fonctions abandonnées

⁷²¹ *Ibid.* ; J.-F. PRUD'HOMME, « Les parties politiques et la gouvernance », in *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Recherches internationales, Paris, Karthala, 2005, p. 98.

⁷²² T.A. BÖRZEL et T. RISSE, « Governance without a state: Can it work? Governance without a state », *Regulation & Governance*, 2010, vol. 4, n° 2, p. 113.

⁷²³ J. CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 105-106, n° 1, p. 209.

par les acteurs publics en vertu du principe de subsidiarité. Au-delà du discours véhiculé sur les avantages fantasmés, la gouvernance est bien un processus de fragilisation de l'État moderne. Dans le secteur forestier, ce processus de fragilisation s'appuie sur les défaillances des autorités publiques pour les délégitimer. Le secteur forestier en Afrique centrale est en effet réputé pour la faiblesse de la gouvernance. Nul besoin de revenir sur les fragilités normatives et institutionnelles évoquées dans les réflexions précédentes. En revanche, ces fragilités constituent le terreau qui nourrit les tenants de l'autorégulation et de la co-régulation. En réalité, du fait de l'implantation durable du paradigme de la gouvernance, les forêts du bassin du Congo sont déjà soumises à une cogestion de fait entre les acteurs publics et les acteurs privés. Il est envisageable de parler de cogestion lorsqu'on observe la coproduction des normes juridiques entre société civile, acteurs publics et privés ; cogestion lorsque la surveillance de l'exploitation forestière est exécutée de manière conjointe par les autorités publiques, les observateurs indépendants et les bureaux de certification ; cogestion enfin lorsque les concessions forestières sont soumises à un régime dual de protection, notamment les lois et les normes de certification forestière. Sur un plan beaucoup plus pratique, la délégitimisation prend la forme de la substitution des acteurs privés à l'État. Tel est le cas dans les zones forestières où les États ont cédé tout ou partie de leurs prérogatives en matière de développement local aux entreprises forestières.

B. La délégitimisation consécutive à la substitution du secteur privé à l'État en matière de développement local

- 316.** La contribution du secteur forestier au développement des économies nationales est l'un des principaux objectifs poursuivis par les États. Les législations forestières et les documents de politiques forestières font tous mention de cette ambition avec une attention particulière à la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales. Trois mécanismes ont été mis en place pour améliorer les conditions de vie des populations vivant en zone forestière. Ces mécanismes comprennent la décentralisation de la gestion forestière, l'instauration de la fiscalité forestière décentralisée et l'introduction, dans les plans d'aménagement, de clauses relatives à la contribution des entreprises forestières à la réalisation des œuvres sociales dans les communautés riveraines.

317. Au Cameroun, la contribution du secteur forestier au développement est expressément mentionnée dans les dispositions de la politique forestière. Sur les quatre orientations qui servent de piliers à la politique forestière, deux sont consacrées aux objectifs de développement économique avec une distinction entre le niveau national et le niveau local. Sur le plan national, l'objectif économique de la politique forestière camerounaise consiste à « mettre en valeur les ressources forestières en vue d'augmenter la part de la contribution forestière dans le PIB, tout en conservant le potentiel productif »⁷²⁴. En ce qui concerne le niveau local, il s'agit d'« améliorer l'intégration des ressources forestières dans le développement rural, afin de contribuer à élever le niveau de vie des populations et de les faire participer à la conservation des ressources »⁷²⁵. Ce n'est sans doute pas le fait du hasard si l'amélioration de la contribution de l'exploitation forestière au développement des communautés locales et autochtones intervient en deuxième position, tout juste après le pilier consacré à la préservation du patrimoine forestier. La politique est élaborée au lendemain de la conférence de Rio de 1992 ; les principes adoptés au cours de ce sommet ont profondément influencé son contenu. L'importance accordée au développement local tient au constat de l'exclusion des populations riveraines de l'exploitation forestière et de la redistribution des ressources financières qui en résultent⁷²⁶. Le développement des forêts communales et des forêts communautaires se situe dans la perspective du renversement de cette tendance. On retrouve ici l'une des dimensions du paradigme de la gouvernance qui est le recul de l'État par l'éclatement de l'exploitation forestière entre plusieurs entités infra-étatiques. La légitimité de cet éclatement repose sur le principe de subsidiarité qui voudrait que les communautés locales soient, elles-mêmes, les principaux artisans de leur développement. La présomption de connaissance approfondie de leurs problèmes ferait en sorte que les acteurs locaux soient les mieux à même de régler les problèmes de développement auxquels ils sont confrontés. Les dispositifs d'implication des populations locales dans la gestion forestière en vue d'un développement local ainsi présentés pour le contexte camerounais ont fait des émules dans la sous-région. La loi forestière gabonaise reprend la foresterie communautaire dans ses articles 156 à 162. Au Congo, la loi forestière évoque les forêts communautaires dans ses articles 15 à 21. Contrairement au Cameroun, le modèle congolais de foresterie communautaire présente plusieurs variantes afin de

⁷²⁴ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORÊTS, « La politique forestière camerounaise », 1993., p. 16.

⁷²⁵ *Ibid.*, p. 9.

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 4.

mieux prendre en compte la diversité des situations existantes. L'article 15 considère comme forêts communautaires, les forêts naturelles situées sur le terroir d'une communauté locale et des populations autochtones et classées à leur profit, les séries de développement communautaire, les forêts créées à l'initiative des communautés locales et les plantations situées sur le terroir des communautés locales et autochtones. Ces formes de forêts communautaires nouvellement consacrées sont encore en attente de la fixation de leur régime juridique. Mais elles offrent déjà, sur le plan théorique tout au moins, de nouvelles possibilités de revenus aux communautés locales et autochtones. Le législateur congolais a aussi intégré les collectivités publiques infra-étatiques dans la gestion forestière, contrairement à son homologue gabonais qui a ignoré cette possibilité. Ici, la foresterie communale correspond aux forêts des personnes morales de droit public, selon les articles 10 et 11 de la loi forestière congolaise.

318. Le partage des redevances prélevées au titre de l'exploitation forestière entre l'État, les collectivités territoriales décentralisées et les communautés locales constitue le second mécanisme de contribution au développement local. Les dispositifs fiscaux de répartition des taxes et redevances forestières sont désignés sous le terme générique de fiscalité forestière décentralisée. Cette dernière procède des réformes inspirées par la Banque mondiale dans la première moitié des années 1990. Ces réformes visaient à réformer la structure de la fiscalité forestière par l'élargissement de son assiette et ainsi améliorer la contribution du secteur forestier à l'économie nationale et au développement rural. L'une des suggestions formulées par l'institution financière concernait le « report "en amont" de la fiscalité (taxe unique de superficie, éventuellement indexée sur la valeur du bois contenu dans le permis), destinée notamment à lutter contre l'écroulement et le gaspillage de matière »⁷²⁷. Dans le bassin du Congo, la fiscalité forestière décentralisée s'est matérialisée par la généralisation des redevances de superficie comme instruments privilégiés de collecte de la rente forestière. Ce type d'instruments fiscaux constitue des contreparties financières à l'accès à la ressource⁷²⁸.

319. Le Cameroun a été précurseur dans le recours à la fiscalité décentralisée comme instrument de développement local dans le bassin du Congo. Elle fait partie des mesures phares de restructuration de la fiscalité spécifique au secteur forestier insérées dans la loi

⁷²⁷ A. KARSNTY, « Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale », *op. cit.*, p. 16.

⁷²⁸ *Ibid.*, p. 8.

forestière en 1994 sous le vocable de redevance forestière annuelle (RFA). La RFA est perçue annuellement sur les espaces faisant l'objet d'une convention d'exploitation et les ventes de coupe⁷²⁹. Le principe de la RFA est à la fois simple et efficace du point de vue économique⁷³⁰. Son calcul repose sur le prix plancher fixé par l'administration des finances et l'offre financière proposée par les adjudicataires au terme du processus de mise en concurrence des UFA ou des ventes de coupe⁷³¹. Contrairement au Congo où la taxe de superficie repose sur la surface effectivement exploitée, l'option retenue au Cameroun porte sur la totalité de la surface attribuée. Dans sa conception, la RFA est un instrument de gouvernance, du fait de la transparence de son processus de fixation, et de lutte contre la pauvreté en raison de sa fonction redistributive. La fonction redistributive de la RFA se décline sous la forme d'un partage des revenus de « la rente forestière » entre l'État, les communes forestières et les populations locales. L'article 68 (2) de la loi forestière dispose qu'« en vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mises sous exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdites communautés ». Initialement, les revenus collectés au titre de la RFA étaient répartis entre les acteurs à la manière suivante : 50 pour cent pour l'État, 40 pour cent pour les communes forestières et 10 pour cent pour les communautés locales. Cette grille de répartition a évolué suivant les lois de finance. En 2011, la part réservée aux communes faisait l'objet d'une péréquation afin d'élargir la distribution de la RFA aux communes non forestières. La nouvelle grille attribuait 18 pour cent aux communes forestières, 18 pour cent aux communes non forestières, 10 pour cent aux communautés et 54 pour cent à l'État⁷³². Depuis la loi des finances de 2016, la grille de répartition s'est stabilisée à 27 pour cent pour les communes forestières et 18 pour cent réservés aux communes non forestières. Le relèvement de ces taux s'explique par la suppression de la portion de RFA spécifiquement consacrée aux communautés locales dans la loi n°2014-26 du 23 décembre 2014. L'utilisation des revenus générés par la foresterie et la fiscalité décentralisée est destinée exclusivement à la réalisation des projets de développement dans les villages et communes forestières. Les revenus issus de l'exploitation forestière

⁷²⁹ Art. 66 (1), Loi n° 94-01 portant régime des forêts, de la faune et la pêche.

⁷³⁰ H.N. MBARGA, *Étude empirique de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun : un levier de développement local ?* Montpellier, ENGREF, 2005, p. 1.

⁷³¹ Art. 243, Loi n° 2020-018 du 17 décembre 2020 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

⁷³² Art. 8, Décret n° 2011/1731/pm du 18 juillet 2011 les modalités de centralisation, de répartition et de reversement du produit des impôts communaux soumis à péréquation.

peuvent servir à financer entre autres, des projets relatifs à l'hydraulique villageoise, l'électrification rurale, la construction et l'entretien des infrastructures à caractère routier, sanitaire et éducatif⁷³³. Sur le plan institutionnel, la gestion des revenus forestiers est confiée à des instances locales spécialement créées à cet effet. Il s'agit des organes exécutifs des associations gérant les forêts communautaires, pour les revenus issus de l'exploitation des forêts communautaires⁷³⁴, du comité communal pour les revenus destinés aux communes⁷³⁵ et enfin le Comité riverain pour les revenus forestiers destinés aux communautés locales⁷³⁶.

320. Au Congo, la redevance de superficie avait été instaurée par la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier. Selon les dispositions de l'article 91 de cette loi, « la taxe de superficie est perçue annuellement par l'administration des eaux et forêts auprès des titulaires des conventions. Elle alimente à 50% le fonds forestier et à 50% un compte spécial ouvert au trésor public, destiné au développement des régions ». Selon l'article 2, du décret qui fixe la répartition de la taxe de superficie, les 50 pour cent destinés au développement des départements sont répartis de manière égalitaire entre tous les départements⁷³⁷. Le même article précise que la répartition doit être reflétée dans les budgets des départements en termes de subvention de l'État au développement des départements. Cette première génération de fiscalité forestière décentralisée ne prenait pas en compte les communautés locales et autochtones. Le développement poursuivi dans ce cadre était focalisé sur les départements au détriment sans doute des composantes sociologiques historiquement marginalisées à l'instar des semi-nomades⁷³⁸. Le nouveau code forestier réaffirme le principe de la fiscalité forestière décentralisée. Mais il apporte une innovation majeure en intégrant les populations locales et autochtones dans la liste des bénéficiaires. L'article 112 dispose à cet effet que la taxe sur les produits forestiers non ligneux, la taxe d'occupation et une quotité de la taxe de superficie sont prélevées pour le compte des populations locales et autochtones. Le caractère très récent de cette

⁷³³ Art. 16 (2), Arrêté conjoint n° 0076 MINFOF/MINF/MINATD du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

⁷³⁴ Art. 7 (1), *Ibid.*

⁷³⁵ Art. 10, *Ibid.*

⁷³⁶ Art. 16 (1), *Ibid.*

⁷³⁷ Décret n° 2002-438 du 31 décembre 2002 fixant les modalités de répartition de la taxe de superficie destiné au développement des départements.

⁷³⁸ P. BIGOMBE LOGO, « La gouvernance des revenus forestiers locaux en Afrique centrale : pour le meilleur ou pour le pire ? », in *Forest governance and decentralization in Africa*, Durban, 2008, p. 9.

nouvelle configuration de la fiscalité forestière décentralisée ne permet pas encore d'en apprécier la portée.

- 321.** Le bilan de ces instruments de lutte contre la pauvreté en milieu rural est très mitigé. Au Cameroun, entre 2008 et 2016, le montant de la RFA collecté est passé de 19,5 millions d'Euros à 28,3 millions d'Euros⁷³⁹, ce qui en fait l'un des instruments fiscaux les plus importants du secteur forestier. De nombreux travaux ont documenté l'effectivité des rétrocessions de l'État vers les communes⁷⁴⁰. Ces travaux montrent que dans le cas du Cameroun, les revenus générés par la RFA ont effectivement été transférés aux communes. En revanche, les 10 pour cent destinées aux communautés locales sont plus problématiques. Soit les revenus ne parvenaient pas aux communautés concernées, soit le montant effectivement perçu par les communautés locales bénéficiaires était substantiellement différent de l'allocation officielle⁷⁴¹. Certains travaux situent le différentiel entre les rétrocessions officielles et les versements effectifs aux communautés à une fourchette comprise entre 2 et 60 pour cent⁷⁴². La gestion de ces revenus s'est également illustrée par de nombreux dysfonctionnements notamment la captation de ces revenus par les élites politiques et administratives⁷⁴³ et le niveau d'investissements limités dans les projets de développement.
- 322.** À la suite d'un audit financier du secteur forestier, Alain Karsenty dresse un bilan sombre de la gouvernance de la fiscalité décentralisée. L'auteur affirme :

⁷³⁹ P.O. CERUTTI *et al.*, « The challenges of redistributing forest-related monetary benefits to local governments: a decade of logging area fees in Cameroon », *International Forestry Review*, 2010, vol. 12, n° 2, pp. 112 ; Voy. également P.O. CERUTTI *et al.*, *Les défis de la redistribution des bénéfices monétaires tirés de la forêt pour les administrations locales: une décennie de redevance forestière assise sur la superficie du titre d'exploitation au Cameroun*, Document occasionnel, Bogor, Centre de recherche forestière internationale, 2010, p. 26 ; P.O. CERUTTI, M. MBONGO et M. VANDENHAUTE, *État du secteur forêts-bois du Cameroun (2015)*, Bogor, Indonésie, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016, p. 25.

⁷⁴⁰ P. BIGOMBE LOGO, « La gouvernance des revenus forestiers locaux en Afrique centrale : pour le meilleur ou pour le pire? », *op. cit.* ; P.O. CERUTTI *et al.*, *Les défis de la redistribution des bénéfices monétaires tirés de la forêt pour les administrations locales: une décennie de redevance forestière assise sur la superficie du titre d'exploitation au Cameroun*, *op. cit.*

⁷⁴¹ K. MORRISON, « Broken Promises: Forest Revenue- Sharing in Cameroon », 2009, p. 8.

⁷⁴² G. LESCUYER, H.N. MBARGA et P.B. LOGO, « Use and misuse of forest income by rural communities in Cameroon », *Forests, Trees and Livelihoods*, 2008, vol. 18, n° 3, p. 296.

⁷⁴³ P.R. OYONO, *Institutional deficit, representation, and decentralized forest management in Cameroon : elements of natural resource sociology for social theory and public policy*, Working papers series, Washington D.C., World Resources Institute, 2004, pp. 38-39 ; P.R. OYONO, « One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resources management decentralization in Cameroon », *The Journal of Modern African Studies*, mars 2004, vol. 42, n° 1, p. 103.

« Les déficits en gestion des fonds de la RFA destinés aux collectivités décentralisées et aux populations riveraines des exploitations ont évolué. L'on est passé des blocages liés à la mauvaise maîtrise des circuits de l'argent qui étaient pour une large part imputables à l'administration, à des déficits et mauvaises pratiques de gestion localisées au niveau des collectivités décentralisées elles-mêmes. Malgré quelques retards observés dans le transfert des fonds du Trésor vers les municipalités, et des pertes de chèques signalées, les dysfonctionnements sont pour la plupart, localisés au niveau des communes mêmes. Certes, le circuit des chèques de l'entreprise émettrice à la collectivité décentralisée est souvent long. [...] On observe maintenant un cloisonnement de la gestion de la totalité des fonds RFA (50%) au niveau des responsables chargés de la gestion de ces fonds. La mainmise des maires et des exécutifs communaux sur les revenus de la RFA est palpable dans plusieurs communes. La réalisation des marchés financés sur les fonds RFA, est accaparée par quelques responsables communaux (dans une commune visitée, 80% des marchés ont été adjugés au Maire, au percepteur et au comptable matière par le relais d'Éts à leurs noms ou des noms d'emprunt). La surfacturation et les marchés fictifs sont ici monnaie courante »⁷⁴⁴.

La conséquence immédiate de ces dysfonctionnements est que la rétrocession des revenus forestiers aux collectivités locales et aux communautés locales n'a pas eu de résultats probants sur le développement de ces dernières. Les revenus collectés au titre de cette taxe n'ont été au final que très peu investis dans le développement des communautés riveraines⁷⁴⁵. Dans le cas du Congo, le même impact limité de la fiscalité décentralisée est identifiable. Ici, le problème était structurel, puisque les instruments juridiques ne permettaient pas de reverser une quote-part aux populations locales et autochtones. Si on ne peut pas dire que la fiscalité forestière est un échec total, son impact global est pour le moins très faible. Cette incapacité des interventions des autorités publiques à promouvoir le développement a fortement discrédité ces dernières auprès des communautés forestières. En revanche, elle a permis de consolider un troisième dispositif d'appui au développement qui est la parafiscalité.

- 323.** La parafiscalité est un dispositif à travers lequel les entreprises du secteur forestier contribuent au développement des communautés locales. « La parafiscalité regroupe l'ensemble des taxes qui ne sont pas prévues dans les lois des finances, mais qui sont fixées par des textes réglementaires et dont les exploitants forestiers sont amenés à s'acquitter en toute régularité »⁷⁴⁶.

⁷⁴⁴ A. KARSENTY *et al.*, *Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun*, Yaoundé, CIRAD, 2006, p. 102.

⁷⁴⁵ K. MORRISON, « Broken Promises: Forest Revenue- Sharing in Cameroon », *op. cit.*

⁷⁴⁶ P. BIGOMBE LOGO, « La gouvernance des revenus forestiers locaux en Afrique centrale : pour le meilleur ou pour le pire ? », *op. cit.*, p. 5.

- 324.** Au Cameroun, la parafiscalité a été introduite dans le code forestier à travers les dispositions de l'article 61 (3). Cette disposition fixe un cahier des charges qui décrit les obligations qui pèsent sur les exploitants forestiers. Le cahier des charges de l'exploitant comprend, entre autres exigences, la réalisation des œuvres sociales. Les modalités du financement des œuvres sociales ne sont pas précisées dans le cadre des conventions d'exploitation. Pour ce qui est des ventes de coupe, la lettre circulaire n° 370/LC/MINEF/CAB du Ministre de l'Environnement et des Forêts du 22 février 1996 instaure une taxe de 1000 FCFA (1,5 Euros) à prélever sur chaque mètre cube de bois exploité. Ces fonds sont utilisés pour la réalisation des ponts, des écoles ou des centres de santé dans les communautés riveraines. Contrairement à la RFA, la contribution aux œuvres sociales va directement des entreprises vers les communautés riveraines sans passer par une médiation du trésor public.
- 325.** Au Congo, la contribution des entreprises forestières au développement local se fait à travers des contributions versées à un fonds de développement local. Le système des fonds de développement a été imaginé par des entreprises forestières certifiées. C'était un moyen pour ces dernières de répondre aux besoins de développement des communautés riveraines, à une époque où la législation ne prévoyait pas de financement des œuvres sociales par la fiscalité forestière décentralisée. L'entreprise forestière à l'origine de ce système prévoyait notamment un prélèvement de 200 FCFA (0,30 Euro) par mètre cube de bois commercialisé⁷⁴⁷. Le fonds de développement, qui est une initiative privée à l'origine, a été intégré à la nouvelle loi forestière. L'article 112 de cette loi affirme en substance que « la collectivité locale, l'attributaire de la concession forestière ou l'opérateur cynégétique apportent leur contribution au fonds de développement local en vue de l'extension des activités, dans la série de développement communautaire »⁷⁴⁸.
- 326.** Au Gabon, la contribution directe du secteur privé au développement des communautés riveraines est aussi une initiative d'une entreprise forestière, comme mentionné précédemment. Cette contribution provient de la pratique inaugurée par la CEB-Thany à la fin des années 1990 de distribuer 1000 FCFA (1,5 Euros) par mètre cube exploité de grumes qualité export aux communautés dont les finages se trouvent au moins en partie au sein de la concession.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁴⁸ Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier

327. La contribution directe au développement socio-économique des populations riveraines peut être assimilée à une institutionnalisation légale de la responsabilité sociale des entreprises. Elle oblige les entreprises forestières à investir dans le développement local, en plus des obligations fiscales auxquelles elles sont régulièrement assujetties. C'est une pratique à laquelle les concessionnaires étaient soumis avant la mise en place de la fiscalité décentralisée. Elle permettait à ces derniers de préserver une forme de paix sociale avec les communautés locales. Dans un premier temps, les concessionnaires ont analysé l'avènement de la fiscalité forestière décentralisée comme la reprise en main par l'État de ses missions régaliennes. En effet, pour l'ATIBT, les fonds versés aux États dans le cadre de la fiscalité décentralisée constituent la contribution des entreprises au développement local. Aucune autre forme de contribution ne devrait être exigée des entreprises du fait de ce nouveau dispositif de redistribution des revenus forestiers⁷⁴⁹. Plus significatif, l'organisme de protection des professionnels de la filière bois tient à clarifier le rôle du secteur privé et celui des autorités publiques. Sa position sur la question est la suivante :

« La mise en œuvre des politiques sectorielles de développement ne relève en aucun cas de la responsabilité et des compétences de l'entreprise forestière, pas davantage des opérateurs de conservation, particulièrement en matière d'aménagement du territoire, de santé et d'éducation. Cette mission incombe à l'État qui doit assurer la mise en œuvre de ses politiques sectorielles, notamment à travers les revenus de la fiscalité forestière, et d'autres fonds publics ou bilatéraux. Cela n'exclut pas un transfert de certaines actions et réalisations à la société civile, ce qui est même indispensable pour asseoir le processus de décentralisation en cours, mais implique nécessairement un rôle adéquat, crédible et effectif de l'État. L'entreprise forestière devra utilement, dans son intérêt, celui de l'État et des populations bénéficiaires, être un partenaire contractuel de l'État, car elle dispose de moyens humains et matériels que les pouvoirs publics et la société civile n'ont généralement pas »⁷⁵⁰.

328. Les défaillances de la fiscalité décentralisée soulignées précédemment ont au contraire accentué le rôle des entreprises privés en matière de développement socio-économique des communautés locales. Ces opérateurs ont tendance à remplacer l'État dans ses missions régaliennes et le phénomène a pris une ampleur particulière avec l'arrivée de la certification qui, dans certaines circonstances, ont mis en place des infrastructures de santé ou d'éducation d'un standard supérieur aux infrastructures publiques⁷⁵¹. Les

⁷⁴⁹ ATIBT, « Étude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines : Application au cas de l'Afrique centrale. Volet 2 « Aspects sociaux » », 2005, p. 24.

⁷⁵⁰ ATIBT, « Étude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines : Application au cas de l'Afrique centrale. Volet 2 « Aspects sociaux » », 2005, p. 26.

⁷⁵¹ P.O. CERUTTI *et al.*, « Impacts sociaux de la certification du Forest Stewardship Council », p. 47.

mécanismes de partage des bénéfices mis en place par les entreprises forestières certifiées sont en effet bien plus efficaces que les mécanismes publics. Sur le plan institutionnel, les structures chargées de la gestion des fonds présentent de meilleurs ratios en termes d'effectivité⁷⁵². La nécessité de disposer d'un interlocuteur oblige bien souvent les entreprises certifiées à subventionner massivement les instances locales de régulation et de gestion des fonds de développement. Sur le plan financier, les versements auxquels sont astreintes les entreprises du fait de la certification sont eux aussi effectifs. La surveillance annuelle conduite par les auditeurs incite les gestionnaires forestiers à s'assurer que ces engagements sociaux sont tenus. Mais, à côté de la crainte de sanction des bureaux certificateurs, il subsiste toujours chez les concessionnaires l'idée que la contribution aux œuvres sociales est un mécanisme d'apaisement des relations avec les communautés locales. L'effectivité des contributions et la crainte de perte du certificat bien perçue par les populations locales amènent ces dernières à davantage se tourner vers les entreprises en lieu et place des autorités publiques. La mise en œuvre de la certification pose ainsi de, manière involontaire les germes d'un désengagement de l'État de ses missions de développement. Une évaluation des impacts sociaux de la certification au Cameroun, au Gabon et au Congo a permis de relever cet effet indésirable de la certification sur l'exercice des fonctions régaliennes par l'État dans le secteur forestier. Les auteurs de l'étude soulignent ce risque de désengagement de l'État au bénéfice du privé de la manière suivante :

« La création de mécanismes privés de fonds auprès des villages riverains de l'UFA peut être considérée comme un avantage lié à la certification mais peut également envoyer un signal potentiellement faux aux populations et à l'État. D'une part, les populations locales perçoivent que la certification force les entreprises à maintenir des versements de fonds au bénéfice des villages, ce qui entretient ou augmente leur dépendance. D'autre part, les fonctionnaires considèrent normal que les entreprises certifiées continuent à payer pour préserver la paix sociale qui profite à l'État comme aux entreprises en dépit de la mauvaise performance du gouvernement à redistribuer une partie des taxes forestières. Cette tendance pourrait dissuader l'État d'assumer ses responsabilités envers les citoyens en lui permettant de profiter de la façon dont les mécanismes privés compensent les défaillances publiques »⁷⁵³.

En définitive, la configuration du secteur forestier est propice à ce processus de désengagement. Dans la pratique de l'exploitation forestière, les concessions forestières

⁷⁵² Pour une analyse approfondie des mécanismes de régulations, voy. R. TSANGA, G. LESCUYER et P.O. CERUTTI, « What is the role for forest certification in improving relationships between logging companies and communities? Lessons from FSC in Cameroon », *International Forestry Review*, mars 2014, vol. 16, n° 1, pp. 14-22.

⁷⁵³ P.O. CERUTTI *et al.*, *Impacts sociaux de la certification du Forest Stewardship Council*, *op. cit.*, p. 47.

sont en effet généralement situées loin des principaux centres urbains. Dans cet environnement où les populations n'ont pas la plupart, du temps, accès aux services de santé ou d'éducation, le concessionnaire est très souvent le seul acteur capable d'apporter des réponses aux besoins essentiels.

Chapitre 2 - L'affermissement de la gestion durable des forêts

- 329.** Les pays du bassin du Congo se caractérisent par la mise en œuvre inefficace des politiques et des législations forestières nationales, l'application inadéquate des législations et une faible gouvernance⁷⁵⁴. Ces lacunes structurelles expliquent à plusieurs égards, les difficultés à juguler l'exploitation forestière illégale, les pertes de biodiversité et le commerce illicite des espèces sauvages. Les tentatives de réponses à ces menaces sur l'environnement passent généralement par la mobilisation des outils de type « command and control ». Ces outils peuvent être de nature politique, législative, règlementaire, économique, fiscal ou commercial⁷⁵⁵. La mobilisation de ces instruments peut parfois se révéler complexe. Ils peuvent être lourds pour les finances publiques, nécessiter des capacités de mise en œuvre des normes juridiques pas toujours disponibles dans les États fragiles et être inefficaces du fait des capacités de contrôle limitées des gouvernements sur les processus de production, de transformation et de commercialisation des produits forestiers⁷⁵⁶.
- 330.** Les instruments de gouvernance privés comme la certification forestière envisagent eux aussi de contribuer à lutte contre les changements climatiques et la déforestation en zone tropicale. Leur approche consiste à pallier les déficits des instruments publics en s'appuyant sur des incitations commerciales. De ce point de vue, ils sont présentés comme des options capables de remplacer ces derniers. Toutefois, il est établi qu'il n'y a aucune corrélation entre certification forestière et ralentissement de la déforestation à une échelle globale, même si des effets positifs peuvent exister à des échelles très localisées⁷⁵⁷. Bien plus, le prix premium qui constitue le point saillant de la stratégie des systèmes de certification forestière n'a jamais été une réalité, de même que la demande de produits forestiers certifiés reste globalement insuffisante⁷⁵⁸. En dépit des réformes opérées ces

⁷⁵⁴ P. DURST *et al.*, « Challenges facing certification and eco-labelling of forest products in developing countries », *International Forestry Review*, 2006, vol. 8, n° 2, pp. 196-197.

⁷⁵⁵ S. SAVILAAKSO *et al.*, « Timber certification as a catalyst for change in forest governance in Cameroon, Indonesia, and Peru », *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 2017, vol. 13, n° 1, p. 117.

⁷⁵⁶ E.F. LAMBIN *et al.*, « Effectiveness and synergies of policy instruments for land use governance in tropical regions », *Global Environmental Change*, 2014, vol. 28, p. 130.

⁷⁵⁷ A. MARX et D. CUYERS, « Forest certification as a global environmental governance tool », *op. cit.*, p. 416.

⁷⁵⁸ P. DURST *et al.*, « Challenges facing certification and eco-labelling of forest products in developing countries », *International Forestry Review*, 2006, vol. 8, n° 2, p. 196.

dernières années, la capacité de la certification à transformer le secteur forestier est donc demeurée très modérée.

L'analyse des normes juridiques et des normes de certification montre que, lorsque mobilisées individuellement, l'efficacité de ces dernières est limitée. C'est une contrainte qui n'est pas spécifique à ce type d'instruments. Elle est commune à l'ensemble des instruments juridiques et économiques des politiques environnementales. Dans une analyse consacrée au pluralisme réglementaire, NEIL GUNNINGHAM et DARREN SINCLAIR font remarquer qu'en matière de politique environnementale, la tendance globale consiste à considérer certains instruments comme des substituts ou des alternatives à d'autres, sans prendre en compte les qualités des autres instruments. Les auteurs précités affirment que :

« Such “single instrument” or “single strategy” approaches are misguided, because all instruments have strengths and weakness, and because none are sufficiently flexible and resilient to be able to successfully address all environmental problems in all context. For example, command and control regulation has the virtues of high dependability and predictability (if adequately enforced), but commonly proves to be inflexible and inefficient. In contrast, economic instruments tend to be efficient, but, in many cases, not dependable. Information-based strategies, voluntarism and self-regulation have virtues of being non-coercitive, unintrusive and (in most instances) cost-effective, but also have low reliability when used in isolation. Their success also depends heavily on the extent of the gap between the public and private interest. Accordingly, a better strategy will seek to harness the strengths of individual mechanisms while compensating for their weakness through the use of additional and complementary instruments »⁷⁵⁹.

L'indifférence et la compétition⁷⁶⁰ qui ont marqué les relations entre normes juridiques et normes de certification doivent progressivement céder la place à plus de collaboration entre les « espaces normatifs »⁷⁶¹ auxquels ces normes appartiennent. Cette collaboration nécessaire se justifie par le fait que les systèmes de certification sont des instruments complémentaires et non des substituts aux normes juridiques⁷⁶². Au demeurant, la substitution des normes de certification aux normes juridiques est impossible. Les forêts

⁷⁵⁹ N. GUNNINGHAM et D. SINCLAIR, « Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection », *Law and policy*, 1999, vol. 21, n° 1, p. 50.

⁷⁶⁰ S. SAVILAAKSO, P. CERUTTI et J.G.M. ZUMAETA, « livelihoods through interaction between public regulation and forest management certification », in *Certification and Biodiversity – How Voluntary Certification Standards impact biodiversity and human livelihoods*, Policy matters, n° 21, Gland, International Union for Conservation of Nature, 2016, p. 88.

⁷⁶¹ S. MALJEAN-DUBOIS, « Relations entre normes techniques et normes juridiques : illustrations à partir de l'exemple du commerce international des produits biotechnologiques », in *Les enjeux de la normalisation technique internationale. Entre environnement, santé et commerce international*, Monde européen et international, Paris, La documentation française, 2006, p. 206.

⁷⁶² P. HALLEY et O. BOIRAL, « Les systèmes de gestion environnementale au Canada : enjeux et implications pour les politiques publiques de l'environnement », *Revue de droit de McGill*, 2008, vol. 53, p. 666.

du bassin du Congo étant majoritairement des forêts publiques, la privatisation totale de leur gestion est inenvisageable à court et à moyen terme. À partir de l'analyse de la certification au Québec, AMÉLIE ROBERGE montre, par exemple, que si la certification peut entraîner des économies d'échelle notamment en matière de contrôle forestier, elle « seule ne pourrait représenter un instrument de gouvernance de l'ensemble des forêts publiques québécoises. Elle ne peut donc pas être considérée comme un instrument politique à part entière »⁷⁶³. Cette réalité est transposable dans le bassin du Congo où la complexité des formes d'exploitation forestière et le statut public des écosystèmes forestiers rendent la perspective d'une substitution de la certification à la réglementation hautement improbable. L'impossibilité des mécanismes privés à agir comme substituts absolus n'est pas spécifique à la certification forestière. Elle est valable pour tous les instruments de régulation privés développés dans des secteurs connexes comme l'agriculture (cas des tables rondes sur les produits agricoles et des indications géographiques protégées) ou le paiement des services environnementaux. Pour tous ces instruments, le constat est le même, ainsi que l'a montré la revue de ces instruments il y a quelques années :

« Private regulation cannot substitute for weak governance, be it caused by lack of state capacity, vested interests or corruption. However, private initiatives have the potential to address regulatory gaps and improve land uses practices and contribute to broader changes in governance, under appropriate policy mixes. In an ideal “policy ecosystem”, various policy instruments would perform complementary functions without undermining each other »⁷⁶⁴

Par conséquent, une approche combinée des outils existants constitue la solution la mieux adaptée pour atteindre la gestion durable des forêts. Même si NEIL GUNNINGHAM et DARREN SINCLAIR sont réservés sur l'efficacité de la combinaison de divers instruments comparée à l'utilisation d'instruments uniques⁷⁶⁵, il n'en demeure pas moins vrai, de notre point de vue, que la plus-value liée à une utilisation complémentaire des instruments publics et privés est significative. Dans le cas de la gestion durable des forêts du bassin du Congo, les antagonismes entre les ordres normatifs sus évoqués sont apparents. Dans la pratique, ces ordres normatifs sont complémentaires et cette complémentarité, constitue

⁷⁶³ A. ROBERGE, *La certification comme outil de gouvernance des forêts publiques québécoises*, Québec, Université Laval, 2010, p. 102.

⁷⁶⁴ E.F. LAMBIN *et al.*, « Effectiveness and synergies of policy instruments for land use governance in tropical regions », *op. cit.*, 137.

⁷⁶⁵ N. GUNNINGHAM et D. SINCLAIR, « Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection », *op. cit.*

un vecteur majeur de la gestion durable des forêts. La complémentarité a pour effet potentiel de renforcer mutuellement les normes juridiques et les normes de certification en comblant leurs lacunes respectives, ce qui a pour effet induit une mise en œuvre plus effective de la gestion durable. La complémentarité se révèle particulièrement utile pour le suivi et l'application des législations forestières (Section 1) et nécessaire pour la mise en œuvre de la gestion durable par les systèmes de certification (Section 2).

Section 1. Une complémentarité utile pour le suivi et l'application effective des législations forestières

331. Les législations forestières des pays du bassin du Congo consacrent les droits des populations locales et autochtones. Toutefois, l'effectivité de ces droits est problématique dans la mesure où la dimension sociale de la gestion durable ne constitue pas un axe majeur des activités de contrôle conduites par les administrations en charge des forêts. En outre, les exigences sociales de la certification sont nettement plus strictes que les exigences légales. Les carences des normes juridiques et des mécanismes publics de contrôle peuvent donc être palliées par les normes et les audits de surveillance menés par les organismes de certification. Dans cette perspective, les normes de certification peuvent être utilement mobilisées pour affermir le régime de protection des droits des populations locales et autochtones (§1) et approfondir le suivi des aménagements forestiers (§2).

§ 1. Une complémentarité utile pour une protection affermie des droits des populations locales et autochtones

332. En matière de respect des obligations sociales dans le secteur forestier, il convient au préalable de rappeler l'une des principales conclusions de l'étude sur les impacts sociaux de la certification forestière dans le bassin du Congo. Les auteurs de l'étude font le constat suivant :

« Our sense from the fieldwork conducted for this study is that implementation of social initiatives outside certified FMUs risks remaining negligible in the short to medium term, or two main reasons. First, state officials in charge of controlling daily forestry operations lack the capacity to monitor social implementation and impacts, because this is not part of their training, experience or terms of reference. Second, while social issues do feature in the laws' general objectives, they carry low political and financial significance in forest policies and in implementing regulations »⁷⁶⁶.

- 333.** Ce constat illustre les lacunes institutionnelles dans la mise en œuvre et le suivi des obligations sociales de l'aménagement forestier, ainsi que le désintérêt manifeste des acteurs publics vis-à-vis de celles-ci. Les lacunes et le désintérêt pour les obligations sociales ne doivent cependant pas masquer le fait qu'il existe une protection juridique des droits des populations locales et autochtones. Le problème est dans la mise en œuvre, et, c'est à ce niveau que la combinaison d'outils de protection appartenant à une pluralité d'ordres normatifs permet de consolider ces droits (A) et de garantir leur effectivité (B).

A. La consolidation des droits des populations locales et autochtones par la dualité du régime de protection

- 334.** Les concessionnaires sont tenus de préserver les droits des populations locales et autochtones durant les opérations d'exploitation forestière. Au Cameroun, par exemple, les normes d'intervention en milieu forestier fixent des mesures relatives aux relations avec les populations locales. Ces normes prévoient notamment que :

« Avant d'entreprendre ses activités d'aménagement forestier, le titulaire d'un titre d'exploitation forestière doit en informer les autorités locales administratives et traditionnelles. Avec l'aide des populations locales et de leurs représentants, le titulaire d'un titre d'exploitation forestière doit localiser, cartographier et marquer les ressources du milieu à protéger pendant les opérations forestières, notamment : les champs agricoles ; les arbres fruitiers ; les arbres sacrés ; les arbres utilisés par la population pour la récolte de graines ; les aires ayant une valeur particulière pour les habitants. La planification du réseau routier à implanter et de l'exploitation forestière doit tenir compte des ressources du milieu à protéger dans la mesure du possible des besoins de la population locale »⁷⁶⁷.

Cette disposition fait ressortir de nombreux objets nécessitant d'être protégés. Il s'agit des espaces-ressources, des moyens de subsistance, de l'identité traditionnelle et de l'information des acteurs locaux. Avant la mise en œuvre des opérations d'exploitation forestière, il faut également souligner que les cadres juridiques exigent la conduite

⁷⁶⁶ P.O. CERUTTI *et al.*, *Impacts sociaux de la certification du Forest Stewardship Council*, *op. cit.*, p. 62.

⁷⁶⁷ Chapitre II, Décision n° 0108 du 9 février 1998 portant application des normes d'intervention en milieu forestier.

d'études socioéconomiques. Ces études ont pour but de collecter des informations précises sur les activités humaines, leur distribution et leurs impacts au sein des concessions forestières, caractériser les usages des communautés et leur articulation avec les objectifs de gestion des concessions forestières, identifier les conflits potentiels et formuler des options techniques permettant de concilier les intérêts des populations et ceux des concessionnaires.

335. Les aspects relatifs des populations locales et autochtones ci-dessus sont également présents dans les normes de certification de certification. Ils sont évoqués dans les principes 3 et 4 du FSC respectivement relatifs aux droits des populations autochtones et aux relations avec les communautés. En complément de l'évocation dans les instruments juridiques, la norme FSC apporte davantage de détails sur les droits qui doivent être pris en compte durant les opérations d'exploitation forestière et la manière dont cette prise en compte peut être vérifiée de manière concrète. S'agissant des droits des populations autochtones, le critère 3.1 de la norme FSC pour le Cameroun affirme que :

« L'Organisation doit identifier les populations autochtones existant au sein de l'Unité de Gestion ou concernées par les activités de gestion. L'Organisation doit ensuite par le biais d'une concertation avec les populations autochtones, identifier leurs droits fonciers, leurs droits d'accès et d'usage des ressources forestières et services écosystémiques, leurs droits coutumiers et leurs droits et obligations définis par la loi, qui s'appliquent au sein de l'Unité de Gestion ».

Le critère ci-dessus évoque explicitement les exigences contenues dans les normes d'intervention en milieu forestier évoquées précédemment. Il complète l'éventail des droits reconnus par les droits fonciers et la question des droits des populations sur les services écosystémiques qui est insuffisamment traitée par les législations forestières. Le processus d'identification aboutit à la mise en place de mécanismes de protection des sites identifiés et des mesures de suivi en vue de prévenir toute forme de dégradation future. Ceci implique pour les concessionnaires de former les équipes d'exploitation sur l'importance de la préservation de ces droits et le respect des zones identifiées comme critiques pour le bien-être économique ou l'identité culturelle.

La présence de l'exigence de protection des droits des populations locales et autochtones dans deux espaces normatifs a donc pour effet de renforcer leur protection. Ces droits bénéficient en l'espèce d'une protection légale et d'une protection par les normes de certification forestière. On observe cet effet de protection renforcée du fait de

l'appartenance à deux espaces normatifs s'agissant des normes sociales internationales. Stéphane de La Rosa postule ainsi que l'appartenance simultanée des normes sociales à l'espace international et à l'espace européen permet de garantir une meilleure protection aux travailleurs⁷⁶⁸. Il note précisément que :

« Les différentes formes d'interaction permettent de poser une complémentarité technique entre les différents cadres de protection. Chacun d'eux peut revendiquer une légitimité à édicter des normes sociales : une légitimité historique pour l'OIT, une légitimité régionale pour la Charte sociale et le Comité des droits sociaux, une légitimité socio-économique pour l'Union européenne qui doit compenser les effets de débordement des libertés de circulation. La reconnaissance depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, de valeurs (article 2 TUE) et d'objectifs (article 3 al 2 TUE) à dimension sociale va d'ailleurs en ce sens. Faute de hiérarchie formelle entre ces deux cadres, ceux-ci peuvent s'articuler pour rendre effectif un ensemble incompressible de normes sociales fondamentales (*ou core labor standards*). En raison de ses caractéristiques propres, un espace normatif peut apparaître comme un relais efficace des droits reconnus au sein d'un autre ordre normatif »⁷⁶⁹.

Les effets de la complémentarité ci-dessus en matière de protection des normes sociales trouvent un écho dans le domaine forestier avec les normes de certification et les normes juridiques. Chacune de ces catégories de normes dispose d'une légitimité indiscutable, justifiant la mise en place d'un cadre de protection pour les droits des populations locales et autochtones. Mais c'est la certification forestière qui dispose de plus de crédibilité en matière sociale du fait de son histoire et de son positionnement face à cette question. C'est donc ce système qui peut sur cette question particulière constituer un relais efficace des droits reconnus aux populations locales et autochtones dans l'ordre juridique. Plusieurs exemples illustrent ce rôle important de la certification forestière dans la consolidation des droits consacrés par les législations forestières. Tout d'abord, les moyens de surveillance mis en place par les systèmes de certification permettent de concrétiser les exigences fixées par les normes juridiques et dans certains cas d'augmenter leur force normative. À titre d'illustration, le Critère 3.4 de la norme FSC pour le Cameroun oblige le concessionnaire à « reconnaître et soutenir les droits, les coutumes et la culture des populations autochtones tels qu'ils sont définis dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007), et dans la Convention n°169 de l'OIT (1989) ». Les exigences de la Déclaration et de la Convention n°169 sont facultatives pour les États. L'insertion de ces instruments juridiques dans les référentiels de certification leur donne

⁷⁶⁸ S. DE LA ROSA, « Les normes sociales internationales et européennes : des interactions en quête de modèle », *op. cit.*, p. 267.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, pp. 282-283.

une force plus importante. Pour les concessionnaires engagés dans des processus de certification, ces instruments, ainsi que les valeurs et les obligations qu'ils véhiculent acquièrent une portée contraignante. Le respect de ces droits étant un aspect critique de la certification forestière, il fait l'objet d'une surveillance renforcée lors des audits conduits par les bureaux de certification. Des constatations de non-respect en matière de droit des populations locales peuvent conduire à une remise en cause du certificat.

Ensuite, les droits de participation sont renforcés par les normes de certification. Cela se manifeste par le recours au CLIP évoqué précédemment. Ce qui est davantage mis en exergue ici, c'est l'élargissement du droit à la participation. Les normes d'intervention en milieu forestier du Cameroun recommandent la consultation des autorités administratives et traditionnelles avant le début des activités et la participation des populations à la cartographie des espaces essentiels pour les besoins des communautés. Dans le cadre de la certification, les approches participatives sont beaucoup plus fines. Elles ne limitent pas le processus aux acteurs qui disposent du pouvoir au sein des communautés. Elles prennent en compte l'avis des acteurs vulnérables ou marginalisés comme c'est souvent le cas des femmes, des jeunes et des semi-nomades. Dans des approches consultatives classiques, la voix de ces groupes est difficilement perceptible, ce que tendent à corriger les systèmes de certification.

Enfin, sur le plan institutionnel, la certification a apporté une contribution appréciable à l'effectivité des structures de concertation. En vue d'assurer la communication entre les populations locales et les concessionnaires, certaines réglementations forestières comme celle du Cameroun ont prévu la mise en place d'instances chargées d'organiser la collaboration entre les intervenants du secteur forestier. À cet effet, l'Annexe de la Décision n°135/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 fixant les procédures de classement des forêts du domaine forestier permanent de la République du Cameroun dispose que :

« Pour rendre la participation paysanne concrète, là où il n'existe pas de structure représentant la communauté, des Comités Paysans Forêt (CPF) sont nécessaires et doivent devenir des interlocuteurs privilégiés. Ceux-ci auront un rôle essentiel à jouer dans la mise en place d'un système d'aménagement rationnel et durable des forêts environnantes ».

La mise en place des CPF est de la responsabilité des administrations forestières. Ces structures avaient été mises en place initialement pour représenter les populations dans le cadre de la mise en œuvre de l'aménagement forestier. Elles devaient servir d'interface

entre les administrations forestières et les populations locales, mais aussi d'autres intervenants dans le secteur forestier à l'instar des ONG et des concessionnaires. Les études conduites au Cameroun ont montré que le modèle de plateforme de concertation prévu dans les textes juridiques s'est illustré par sa faiblesse. Ces structures n'ont véritablement pas été en mesure de remplir les missions de consultation, de renforcement de la participation des populations locales qui leur étaient dévolues. L'absence de ressources humaines qualifiées et de ressources financières, le déficit de légitimité et de représentativité ont fortement limité les capacités des CPF à jouer leur rôle. Ici encore, l'action de la certification a eu des effets positifs sur l'effectivité des plateformes de concertation comme le notent RAPHAËL TSANGA, PAOLO CERUTTI ET GUILLAUME LESCUYER dans une étude consacrée à l'effectivité des plateformes de concertation dans le secteur forestier au Cameroun. Les conclusions de cette étude soulignent que :

« In Cameroon, the implementation of the social requirements of forest certification, as compared to those mandated by the legal framework, contributed to improving the relationships between certified concessions and local communities, notably through the promotion of more effective multi-stakeholder platforms and benefit sharing schemes. Both ideas, the platforms and the schemes, were introduced in Cameroon by the 1994 forest law as tools for enhancing social and economic development in local communities. But in a context of weak implementation, enforcement and control by the forest administration, those tools have had very limited positive impacts in terms of improving livelihoods and participation of local communities, especially indigenous people, in the forest management »⁷⁷⁰.

Les effets positifs de la certification sur les plateformes de concertation sont liés au fait que la certification forestière oblige les concessionnaires à accompagner la mise en place de ce type de structures. C'est dans cette perspective que les entreprises forestières certifiées ont soutenu financièrement et logistiquement le processus de mise en place des plateformes⁷⁷¹. Le résultat de ces actions de soutien a été l'amélioration des relations entre les concessionnaires et les populations locales. En effet, le mandat de ces instances a évolué à la faveur de la certification forestière pour intégrer la résolution des conflits⁷⁷². Lorsqu'on étend l'analyse aux autres pays disposant de concessions forestières certifiées, on obtient des résultats similaires. Le fait que les entreprises forestières certifiées investissent directement dans la mise en place de ces structures est corrélé avec le fait que

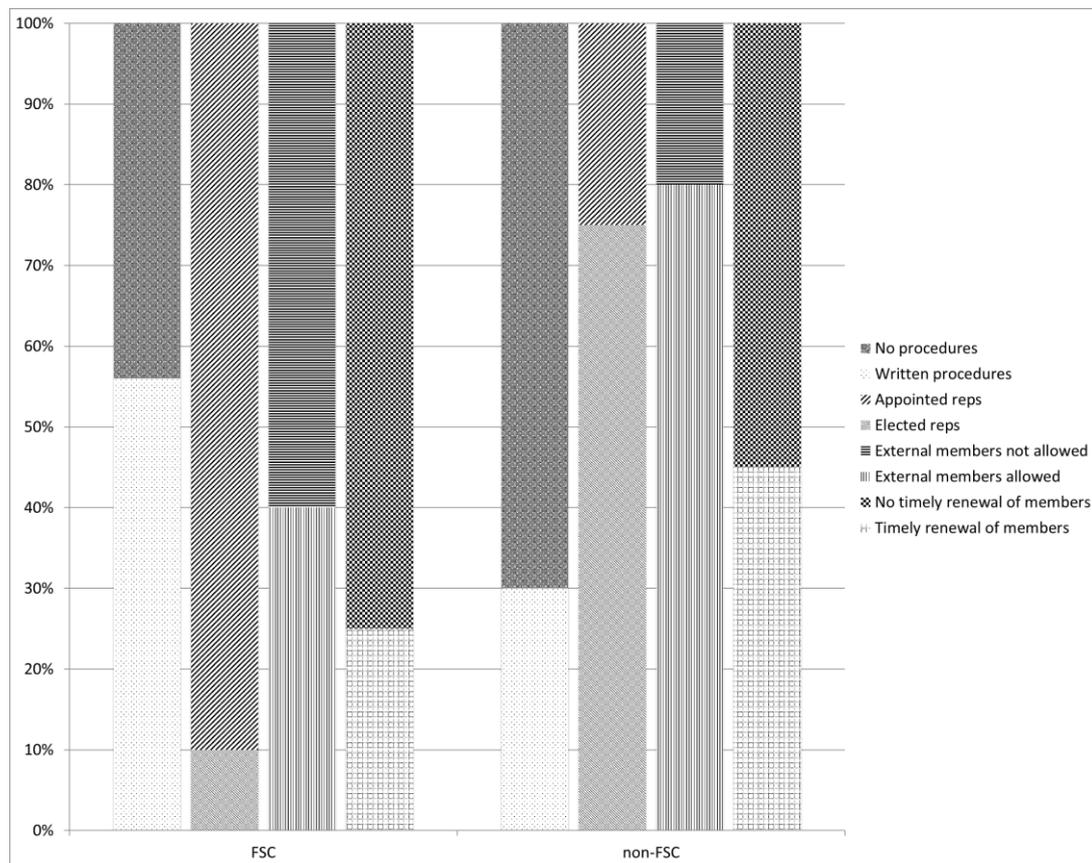
⁷⁷⁰ R. TSANGA, G. LESCUYER et P.O. CERUTTI, « What is the role for forest certification in improving relationships between logging companies and communities? », *op. cit.*, p. 20.

⁷⁷¹ *Ibid.*

⁷⁷² R. TSANGA, *L'effectivité des structures locales de régulation : Analyse des impacts sociaux de la certification forestière au Cameroun*, Yaoundé, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2011, p. 32.

63 pour cent des plateformes sont actives alors que, dans les concessions forestières où de tels investissements n'ont pas été consentis, seuls 20 pour cent des structures de régulation sont actives⁷⁷³. La figure n'est pas très différente quand on compare le fonctionnement des plateformes de concertation qui existent autour des concessions forestières qui se limitent à l'application des exigences légales et celles qui disposent des certificats FSC. La figure ci-dessus illustre les différences entre les plateformes de concertation localisées dans ces deux groupes de concessions forestières.

Figure 6. Gouvernance des institutions actives



Source : Cerutti et al. 2014.

Cette figure démontre que les institutions localisées autour des concessions forestières certifiées ont tendance à mieux remplir les critères de représentativité, d'inclusivité et de formalisation des procédures.

Le fait que les plateformes de concertation localisées autour des concessions forestières soient actives et présentent de meilleurs scores en termes de gouvernance comparée aux plateformes de concertation localisées autour des concessions non certifiées ne signifie

⁷⁷³ P.O. CERUTTI et al., *Impacts sociaux de la certification du Forest Stewardship Council*, op. cit., pp. 25-26.

pas pour autant que celles-ci ne connaissent pas de difficultés. Toutes ces structures ont un problème de durabilité. En effet, leur pérennité n'est pas garantie dans l'hypothèse où le concessionnaire ayant supporté les coûts de la mise en place viendrait à disparaître. Il y a donc ici un véritable problème d'appropriation de ces structures par les acteurs locaux. Mais cela ne diminue nullement la plus-value de la certification forestière. En effet, l'accompagnement des plateformes de concertation a pour effet de renforcer le droit à la participation des populations à la gestion des ressources forestières. Les effets positifs de l'appartenance à deux espaces normatifs en termes de consolidation des droits des populations locales et autochtones se poursuivent en matière de garantie de ces droits.

B. La consolidation de la garantie des droits des populations locales et autochtones par la dualité du régime de protection

- 336.** La mécanique qui permet de consolider les droits des populations est exactement la même qui permet de les garantir. Ainsi que l'affirme STÉPHANE DE LA ROSA s'agissant des normes sociales, « la coexistence de plusieurs cadres normatifs permet au justiciable d'invoquer les normes européennes ou internationales, les mieux à même de lui garantir l'exercice de ses droits »⁷⁷⁴. En suivant cette logique, la garantie des droits des populations locales et autochtones devrait être renforcée par la protection juridictionnelle consécutive à leur consécration juridique et par la surveillance de leur mise en œuvre effective par les audits de certification.
- 337.** Dans le bassin du Congo, les législations forestières ont déterminé un ensemble de faits constitutifs d'infractions à la gestion forestière durable. Les infractions retenues sont relatives aux violations des dispositions sur l'exploitation forestière (exploitation sans plan d'aménagement ou avec un plan d'aménagement non agréé ; non-respect du plan d'aménagement ; non-respect des quotas de production, de transformation ; ouverture des limites et bornage avec appareils topographiques non conformes ; exploitation intensive dommageable à l'environnement)⁷⁷⁵, aux violations des dispositions sur la faune (chasse à l'aide de produits chimiques ou toxiques ; chasse sans licence ou permis, ou dépassement de la latitude d'abattage ; détention d'un outil de chasse à l'intérieur d'une aire interdite de la chasse ; provocation des animaux lors d'une visite dans une réserve de faune ou un

⁷⁷⁴ S. DE LA ROSA, « Les normes sociales internationales et européennes : des interactions en quête de modèle », *op. cit.*, p. 284.

⁷⁷⁵ Art. 276, Loi n° 0016101 portant code forestier en République gabonaise.

jardin zoologique ; abattage ou capture d'animaux protégés, soit pendant les périodes de fermeture de la chasse, soit dans les zones interdites ou fermées à la chasse)⁷⁷⁶, aux violations de la réglementation sur les feux de forêt ou sur le défrichage⁷⁷⁷. La liste des infractions forestières énumérées ci-dessus est loin d'être exhaustive et commune à l'ensemble des pays du bassin du Congo, nonobstant quelques nuances, au demeurant marginales. En termes de sanctions encourues, les contrevenants risquent, selon la gravité de l'infraction, des sanctions administratives, des peines d'amendes ou des peines privatives de liberté.

338. Lorsqu'on analyse le régime des infractions et des sanctions dans les codes forestiers du Cameroun, du Gabon et du Congo, l'observation qui se dégage est que les atteintes aux droits des populations locales et autochtones sont très peu sanctionnées. Le contraste est saisissant entre la densité des infractions et des sanctions relatives aux atteintes aux obligations en matière d'exploitation forestière et faunique et la faiblesse des infractions relatives aux atteintes aux aspects sociaux de la gestion forestière. Les atteintes aux droits tels que la participation à l'aménagement forestier, le droit à l'information, le droit d'usage, le respect des espaces ressources, la protection des sites d'importance culturelle et le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière ne font pas l'objet d'incrimination par les législations camerounaises et gabonaises. L'exception à cette règle est fournie par le nouveau code forestier de la République du Congo. L'article 233 de ce dernier prévoit que le non-respect des clauses du cahier des charges particulier est puni de l'interdiction d'obtenir de nouveaux droits. L'article 232 prévoit quant à lui que « les titulaires des conventions qui n'auront pas respecté tout ou partie des obligations contenues dans le cahier des charges particulier seront punis d'une amende correspondant à 100% de la valeur de l'obligation non exécutée ». Même dans ce cas, les infractions ne concernent que les atteintes aux droits socioéconomiques. Le cahier des charges particulier porte en effet sur les investissements que doit réaliser le concessionnaire dans le domaine sanitaire, social ou scolaire. Les obligations relatives au droit à l'information, à la concertation et à la participation des parties prenantes, par ailleurs érigées en principes de gestion du domaine forestier national, ne sont pas assorties d'incriminations⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ Art. 154 et 158, Loi n° 94-01 portant régime des forêts, de la faune et la pêche.

⁷⁷⁷ Art. 209, 210, 211 et 212, Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier.

⁷⁷⁸ Art. 3, Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier.

339. Globalement, les aspects sociaux de la gestion forestière constituent des « obligations sans infraction ni sanction correspondantes »⁷⁷⁹. La sanction juridictionnelle est conditionnée par l'existence d'une infraction assortie d'une sanction. En l'absence de ces éléments, le juge ne peut se prononcer du fait du défaut de base légale. Les aspects sociaux peuvent par conséquent être rangés dans la catégorie des normes juridiques à texture molle. Il en résulte que leur garantie normative est atténuée. La garantie normative est atténuée par les difficultés des communautés locales et autochtones à accéder aux instances juridictionnelles. L'accès difficile au juge est constitué par le défaut de qualité pour agir. La nature essentiellement coutumière de certains droits (droits fonciers, droits d'usage, identité culturelle) ne permet pas aux communautés de disposer des titres dont elles pourraient légalement se prévaloir dans le cadre d'une action en justice. Il s'agit là d'une conséquence de « l'instrumentalisation de la domanialité » pour reprendre l'expression de SAMUEL NGUIFFO⁷⁸⁰. En effet, en Afrique centrale, les forêts domaniales font partie du domaine privé de l'État et de celui des collectivités locales pour le compte desquelles des portions de forêts du domaine national ont été classées. En tant que propriétaires, seuls ces acteurs peuvent porter des recours devant les instances juridictionnelles en cas d'infractions à la législation forestière. Toutefois, la violation des droits des populations locales par les concessionnaires ne constituant pas nécessairement une menace pour les intérêts des États, ces derniers ne recourent jamais aux instances juridictionnelles pour obtenir des réparations ou des sanctions. Bien plus, en cas d'atteinte à la législation forestière, les appareils administratifs ont tendance à recourir à la transaction avec les contrevenants. La transaction renvoie à un « mode d'extinction de l'action publique résultant du pouvoir conféré à certaines administrations de renoncer à l'exercice de poursuites contre un délinquant, en le contraignant à verser une somme destinée à tenir lieu de pénalité »⁷⁸¹. Cette possibilité est offerte à toutes les administrations forestières des différents pays qui n'hésitent pas à la mobiliser de manière préférentielle. C'est aussi là un moyen d'éluder l'office du juge avec des répercussions sur la garantie des droits des populations locales et autochtones. En tout état de cause, la médiation indispensable de l'État constitue une limite majeure à la garantie des droits des populations. Pourtant, le premier système qui devrait être invoqué par les populations

⁷⁷⁹ S. NGUIFFO, « De l'inefficacité du contentieux forestier en Afrique centrale », *op. cit.*, p. 19.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, p. 109.

⁷⁸¹ G. CORNU et P. MALINVAUD, *Vocabulaire juridique*, Quadriga, Paris, Presses universitaires de France, 2007, 928.

locales et autochtones en cas d'atteinte à leurs droits c'est le système juridique, et notamment le recours aux instances juridictionnelles. Au regard des garanties insuffisantes fournies par le système juridique en cette matière, il serait donc utile qu'elles soient complétées par celles mises en place par la certification forestière.

340. La garantie des droits des populations locales et autochtones peut significativement être améliorée avec le concours des normes de certification forestière. Les normes de certification disposent des qualités de souplesse et de flexibilité qui permettent aux auditeurs de mieux évaluer les niveaux de mise en œuvre des exigences. Ainsi, là où les contrôleurs forestiers des États ne peuvent pas intervenir par manque de base légale, les auditeurs sont en mesure de suppléer cette carence. L'audit de certification ou de surveillance, selon le cas, est donc un instrument dont la mobilisation peut permettre de renforcer la garantie des droits des populations locales et autochtones. À l'occasion des audits de surveillance, les populations ont la possibilité d'invoquer les violations de leurs droits devant les auditeurs. Bien entendu, nous sortons du cadre juridictionnel, mais les mécanismes de sanction dans ce cadre sont tout aussi efficaces, voire plus efficaces que les sanctions juridictionnelles. Les demandes d'actions correctives (DAC) qui sont formulées par les auditeurs font l'objet d'un suivi attentif par les concessionnaires. Les DAC peuvent être mineures, ce qui équivaut à un avertissement avec obligation pour le concessionnaire de remédier aux manquements constatés. Si les DAC mineures formulées lors d'un précédent audit ne sont pas corrigées, elles sont converties en DAC majeures avec pour conséquence la perte du certificat. Les DAC sont donc un instrument de garantie des droits potentiellement efficace. Une analyse de la certification forestière au Mexique a montré que les aspects sociaux étaient le segment sur lequel les entreprises recevaient le plus de DAC, mais que celles-ci avaient tendance à diminuer avec le temps, ce qui signifie que la performance des entreprises forestières sur ces questions s'améliore avec le temps⁷⁸². Cette tendance se vérifie dans le bassin du Congo où il est établi que la certification garantit mieux les droits des populations locales et autochtones, même si sur certains aspects comme la chasse de subsistance à l'intérieur de l'UFA, la collecte des produits forestiers non ligneux (PFNL) et l'agriculture, la certification est perçue par les communautés locales et autochtones comme un obstacle⁷⁸³. Dans certains cas, la

⁷⁸² A. BLACKMAN, A. RAIMONDI et F. CUBBAGE, « Does forest certification in developing countries have environmental benefits? Insights from Mexican corrective action requests », *op. cit.*, 259.

⁷⁸³ P.O. CERUTTI *et al.*, *Impacts sociaux de la certification du Forest Stewardship Council*, *op. cit.*, 39.

certification a pu avoir des effets indésirables sur les peuples autochtones tels que l'exacerbation des conflits homme-animaux⁷⁸⁴. Quoiqu'il en soit, le caractère utile de la certification sur le plan social l'est tout autant sur le plan environnemental.

§ 2. Une complémentarité utile pour le suivi approfondi des aménagements forestiers

341. L'aménagement forestier constitue le socle des politiques forestières dans le bassin du Congo. En théorie, la mise en œuvre des aménagements permet de concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la gestion durable. L'aménagement forestier constitue une matière intéressante du point de la complémentarité entre les normes juridiques et les normes de certification forestière. Cette complémentarité peut s'avérer particulièrement utile pour le suivi de la mise en œuvre des plans d'aménagement (A) et la traçabilité des bois (B).

A. Les lacunes normatives en matière de mise en œuvre des plans d'aménagement

En Afrique centrale, la gestion forestière est historiquement dominée par le rendement soutenu de la production de bois d'œuvre et la valorisation à des fins commerciales. Cette approche de gestion forestière, en vogue pendant l'époque coloniale, privilégiait la productivité de la forêt en bois d'œuvre au détriment des fonctions sociales et environnementales. À l'issue du sommet de Rio en 1992, les principes du développement durable ont été intégrés à la gestion forestière à travers l'adoption de l'aménagement forestier, perçu comme un moyen efficace de matérialisation de la gestion forestière durable. L'aménagement forestier durable renvoie à la production soutenue de biens et de services notamment le bois d'œuvre, sans porter atteinte à leur valeur intrinsèque, ni compromettre leur productivité future⁷⁸⁵. L'aménagement forestier durable suppose donc concilier la production durable du bois d'œuvre avec le maintien des fonctions environnementales et sociales⁷⁸⁶. Sur le plan opérationnel, chaque État fixe les normes

⁷⁸⁴ Z. BURIVALOVA *et al.*, « A Critical Comparison of Conventional, Certified, and Community Management of Tropical Forests for Timber in Terms of Environmental, Economic, and Social Variables: Certified and community forest management », *Conservation Letters*, 2017, vol. 10, n° 1, p. 10.

⁷⁸⁵ R.E. ATYI, « Principes et concepts essentiels en aménagement forestier », in *Sustainable management of African rainforest*, Wageningen, 2001, p. 9 ; OIBT, *Critères et indicateurs de l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles*, *op. cit.*

⁷⁸⁶ M. LEROY *et al.*, *La gestion durable des forêts tropicales De l'analyse critique du concept à l'évaluation environnementale des dispositifs de gestion La gestion durable des forêts tropicales*, 18, *op. cit.* ; R. NASI et P.G.H. FROST, « Sustainable Forest Management in the Tropics », *op. cit.*

nationales d'aménagement et les procédures à suivre par les concessionnaires dans l'élaboration des plans d'aménagement (PA). Cet instrument de planification des activités forestières sur le long terme a été adopté par tous les pays du bassin du Congo, qui en ont fait une obligation légale. L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'aménagement sont ainsi devenues une condition obligatoire pour l'exploitation des forêts du domaine forestier permanent (DFP). À l'exception de la RDC où le processus en est encore à ses balbutiements (7 pour cent), les autres pays ont connu des avancées significatives en termes d'aménagement des concessions forestières. C'est notamment le cas du Cameroun où 88 pour cent des concessions forestières disposent de plans d'aménagement approuvés, la RCA (82 pour cent), le Gabon (67 pour cent) et la République du Congo (40 pour cent), soit 24 millions d'hectares de forêt⁷⁸⁷. En tout état de cause, le nombre de plans d'aménagement officiellement approuvés devrait signifier que tous ces espaces sont gérés de manière durable. De fait, l'adoption des PA est une évolution significative dans la bonne direction.

- 342.** Dans la pratique, les plans d'aménagement présentent plusieurs limites en termes de qualité. Plus qu'un instrument de planification technique, le PA s'est réduit au fil du temps à une simple formalité administrative. En d'autres termes, il s'est agi pour de nombreux concessionnaires d'élaborer des PA dont le contenu était sans lien avec la réalité, tandis qu'en aval les administrations forestières se contentaient de les entériner sans vérification ou analyse de la qualité de leur contenu. Dans une étude sur l'aménagement forestier au Cameroun, MARC VANDENHAUTE et EMMANUEL HEUSE pointent ces limites des plans d'aménagement. Tout en reconnaissant l'existence de plans d'aménagement de très bonne facture, les auteurs précités font remarquer que :

⁷⁸⁷ P.O. CERUTTI et R. NASI, « Sustainable forest management (SFM) of tropical moist forests: the Congo Basin », in *Sustainable forest management*, 2020, p. 5.

« À l'autre bout de l'échelle, il y a les plans d'aménagement élaborés à la sauvette par différents bureaux d'études et souvent de qualité médiocre, même s'ils ont le mérite d'exister. Certains Plans Simples de Gestion (PSG) réalisés dans le cadre des forêts communautaires n'auraient rien à envier à de tels documents. Il s'agit bien souvent de rapports stéréotypés, qui ne prennent pas en compte les spécificités de chaque zone et qui valorisent extrêmement mal les données de l'inventaire (dans la définition des assiettes de coupe en particulier, qui reste aujourd'hui une simple division du territoire en 30 zones de superficie globalement identique). De nombreuses analyses et informations manquent ou sont insuffisantes. À titre d'exemple, on mentionnera : l'absence d'études socio-économiques spécifiques et de prise en compte des terroirs villageois, l'absence de stratification préalable de l'espace, un calcul des paramètres de l'aménagement (possibilité, DME/AME) fantaisiste, une définition incomplète des séries et leur prise en compte partielle dans l'organisation des assiettes de coupes (série de protection, série de conservation, série agro-forestière...), l'inexistence d'un plan de gestion de la faune etc. Non convaincu de la fiabilité et de la pertinence de tels documents, il n'est pas étonnant que ces plans d'aménagement soient le plus souvent rangés au fond d'un tiroir »⁷⁸⁸.

Bien entendu, cette situation n'est pas généralisable à toutes les compagnies forestières, mais elle illustre la difficulté qu'un instrument légal peut rencontrer dans sa mise en œuvre. En réalité, la qualité des plans d'aménagement dépend, non pas des administrations forestières qui sont légalement habilitées à la contrôler, mais de la philosophie du concessionnaire. L'un des effets induits de l'obligation d'aménagement a été la constitution d'équipes d'aménagistes hautement qualifiés pour élaborer et mettre en œuvre les plans d'aménagement rompant ainsi avec la tradition des « coupeurs de bois » pour s'inscrire dans celle des gestionnaires forestiers. Dans plusieurs compagnies forestières, ces équipes se sont révélées bien plus compétentes que les fonctionnaires en charge de la vérification et du contrôle de la qualité des PA. La qualité discutable de nombreux plans d'aménagements remet donc en cause l'association de cet instrument à la durabilité de la gestion forestière. En d'autres termes, l'approbation administrative d'un plan d'aménagement ne signifie nullement que cet espace est géré de manière à garantir la pérennité du DFP.

- 343.** La mise en œuvre des PA présente également des lacunes. Ces dernières sont liées aux points de fragilité contenus dans les normes d'aménagement et aux déficiences du contrôle forestier. Sur le premier point, la réglementation sur les aménagements ne prémunit que faiblement les espèces forestières menacées de surexploitation. Ces espèces peuvent être exploitées conformément aux exigences légales et à celles du plan d'aménagement alors qu'une telle exploitation est loin d'être durable. La réglementation

⁷⁸⁸ M. VANDENHAUTE et E. HEUSE, *Aménagement forestier Traçabilité du bois et Certification État des lieux des progrès enregistrés au Cameroun*, Yaoundé, Cameroun, GTZ, 2006, p. 15.

camerounaise sur l'aménagement forestier est un bel exemple de cette contradiction entre normes d'aménagement et durabilité de l'exploitation forestière. Dans le cadre de l'exploitation forestière, la réglementation a classé les essences exploitables en cinq groupes à savoir les essences aménagées, les essences principales complémentaires, les essences de promotion, les essences dites « spéciales » faisant l'objet d'un régime sylvicole particulier et toutes les autres essences ou bourrage du peuplement⁷⁸⁹. L'article 6 de l'arrêté 0222 précise ensuite que « L'aménagiste doit porter au groupe 1 (essences aménagées) un minimum de 20 essences dont le volume exploitable représente au moins 75 % du volume exploitable initial des essences principales ». La fragilité du cadre juridique provient du fait que la réglementation ne donne aucune précision sur les critères qui déterminent l'insertion d'une essence dans la catégorie des essences aménagées. Par conséquent, les essences phares exploitées par les concessions en raison de leur attractivité commerciale ne figurent pas, ou très peu parmi les essences aménagées. Autrement dit, les concessionnaires ont la latitude de constituer les 75 pour cent de volume exploitables au titre de la possibilité annuelle sans y inclure les essences les plus exploitées et profitables. La possibilité donnée au concessionnaire de soustraire les essences les plus exploitées en toute légalité remet en cause les objectifs de durabilité promus par les politiques forestières, puisque la majorité de la production échappe à l'aménagement. C'est une question préoccupante du point de vue de la gestion durable dans la mesure où les compagnies forestières du bassin du Congo n'exploitent qu'un nombre très limité d'essences forestières comparé au potentiel existant⁷⁹⁰. Ceci conduit en pratique à une surexploitation de quelques essences commerciales dont certaines sont

⁷⁸⁹Art. 6, Arrêté n° 0222 du 25 mai 2001 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre, des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent, 2001.

⁷⁹⁰Voy. P.O. CERUTTI *et al.*, « Legal vs. certified timber », *op. cit.* ; M. VANDENHAUTE et E. HEUSE, *Aménagement forestier Traçabilité du bois et Certification État des lieux des progrès enregistrés au Cameroun, op. cit.*, p. 14. Dans cette dernière étude, les auteurs fournissent des détails très intéressants sur la question. Ils affirment en substance : « Il est, par exemple, tout à fait autorisé de soustraire certaines essences, parmi les plus intéressantes, du groupe des essences aménagées. En contrepartie, il est tout usuel de "gonfler" le volume exploitable du groupe 1 (groupe des "essences aménagées") en y ajoutant des espèces communes totalement inintéressantes à l'heure actuelle (comme l'Alep et l'Emien) de façon à atteindre le quota des 75% du volume total. Les exigences légales étant remplies, il est alors possible de placer certaines espèces phares de la société dans le groupe 2 (groupe des "essences complémentaires") où celles-ci peuvent être exploitées au DME administratif quelque soit leur structure de population. Certains plans d'aménagement voient ainsi des "espèces phares" placées dans le Groupe 2 alors que, si elles avaient été aménagées, elles auraient vu leur DME monter d'une ou deux classes. Le sacrifice d'exploitabilité ayant probablement été considéré comme inacceptable par la société, c'est cette option qui, in fine, est retenue. Dans le cadre d'une gestion durable, cette option ne peut être acceptée si, pour les espèces concernées, une analyse complémentaire des structures diamétriques n'est pas menée de façon à s'assurer qu'au minimum, en cas d'exploitation au DME administratif, l'espèce n'est pas en danger de disparition en raison d'une insuffisance de tiges dans les classes de diamètre inférieures. Dans ce cas de figure, une remontée du DME devra obligatoirement être envisagée et être accompagnée de mesures afin de provoquer une régénération abondante ».

en danger. Cette faiblesse des normes d'aménagement a été documentée dans plusieurs études. C'est le cas d'une analyse qui a mis en évidence la nécessité d'aller au-delà de l'approbation des PA pour atteindre la gestion durable des forêts. Elle est parvenue aux conclusions suivantes :

« The introduction of management plans has had some impacts on the harvesting of ayous (*Triplochytton scleroxylon*) and sapelli, the two historically most-harvested species. Data show that about 34% and 30% respectively of the 2006 production of ayous and sapelli, respectively, were obtained in concessions where the MCD was increased. However, about 66% and 70% of the 2006 production of the same two species came from managed FMUs where their MCDs were not increased. Examples of other very valuable species, coupled with previous findings about species not included in management plans, are striking. For instance, 15% and 30% respectively of the total 2006 production of assamela and moabi was obtained from FMUs where these species are not in the managed species list, while the remaining 85% and 70%, respectively, were harvested without increasing the MCDs »⁷⁹¹.

La perpétuation de cette situation risque d'aboutir à long terme, à des forêts certes faiblement dégradées, mais pauvres en raison de la disparition des essences ayant une valeur commerciale. C'est donc aussi l'avenir de la filière bois qui se joue en filigrane, puisque la diminution des essences importantes sur le plan commercial peut avoir pour effet potentiel de limiter l'attractivité de nouveaux opérateurs, ou alors d'entraîner la cessation d'activité pour ceux dont le « business model » est construit autour d'une essence unique.

B. Le suivi conjoint comme gage de qualité et de durabilité de l'aménagement forestier

344. La mise en œuvre des plans d'aménagement est un domaine dans lequel la complémentarité entre les mécanismes publics et privés serait très utile pour une gestion forestière améliorée. L'expérience des concessions forestières certifiées montre que les exigences des normes de certification sont plus élevées que les exigences légales et surtout que les contrôles de la mise en œuvre sont beaucoup plus stricts dans le cadre des audits de surveillance que dans celui des contrôles publics. La certification peut par exemple corriger les lacunes des normes juridiques. La certification de la société hollandaise Wijma (GWZ) au Cameroun illustre très bien cette complémentarité. Cette société fut la première à obtenir un certificat de gestion durable FSC en 2005, après l'expérience malheureuse de la société Leroy Gabon en 1996. La compagnie forestière

⁷⁹¹ P.O. CERUTTI, R. NASI et L. TACCONI, « Sustainable Forest Management in Cameroon Needs More than Approved Forest Management Plans », *op. cit.*

disposait déjà d'un plan d'aménagement approuvé par l'administration forestière au moment de son engagement dans la certification forestière. En dépit de la qualité reconnue de ce PA et de sa conformité à la réglementation, l'équipe des auditeurs avait demandé des modifications afin que l'instrument puisse mieux intégrer les exigences de durabilité. Voici ce qu'affirmaient les auditeurs à cette époque :

« Le plan d'aménagement a été établi conformément aux obligations légales en vigueur. Le document d'aménagement est concis et clair, et répond aux normes officielles quant à sa forme et à son contenu. Les estimations dendrométriques sont établies, sur la base des données de l'inventaire statistique et grâce au logiciel agréé par le gouvernement (TIAMA). Ce plan donne les différents diamètres minimums retenus, les possibilités d'exploitation sur 30 ans, ainsi que le découpage prévu pour l'exploitation. Il précise en outre les dispositions prises pour les zones classées en protection, pour le déroulement de l'exploitation, pour la consultation des populations, pour le maintien des droits d'usage... Cependant, il est apparu que le diamètre minimum affecté à certaines essences (en particulier l'Azobé, essence cible de l'activité de WIJMA) paraissait difficilement compatible avec une exploitation soutenue. Il a donc été demandé de réviser ces notions »⁷⁹².

La révision des DME recommandée par les auditeurs avait été suivie par le concessionnaire, lequel avait révisé son plan d'aménagement avant la certification. Ce n'était pas une opération anodine dans la mesure où cette essence générait 40 pour cent du chiffre d'affaires de la compagnie forestière Wijma (GWZ)⁷⁹³. Cela avait néanmoins permis de mieux articuler les nécessités de rentabilité économique avec les exigences de la durabilité de l'exploitation de l'azobé.

345. On peut légitimement envisager une collaboration plus étroite entre les administrations forestières et les organismes de certification en matière de mise en œuvre des aménagements. Les systèmes de certification sont de nature à apporter un appui essentiel aux systèmes juridiques dont ils peuvent renforcer l'application. Pour ERROL MEIDINGER, ces systèmes servent les objectifs des États, raison pour laquelle ils peuvent renforcer le contrôle public. L'auteur précité affirme de ce fait que :

⁷⁹² BUREAU VERITAS CERTIFICATION, *Rapport public de certification — Certification de gestion forestière. UFA n° 09 021 et 09 024*, Paris, Bureau Veritas, 2010, p. 27.

⁷⁹³ *Ibid.*, p. 9.

« Individual certification programs generally define their policies in terms of existing state regulatory frameworks and often consciously serve the purposes of states by mandating compliance with state law. Thus, certification by a supragovernmental regulatory program has the potential to provide state regulators with an added enforcement mechanism as well as a useful proxy for state law compliance »⁷⁹⁴.

- 346.** Un schéma dans lequel les administrations renforceraient les normes d'aménagement tandis que le suivi de la mise en œuvre des PA serait délégué aux organismes de certification est tout à fait envisageable d'un point de vue pragmatique. Dans cette optique, l'État devrait renforcer son rôle de régulateur en fixant des normes très strictes en matière d'aménagement forestier. Au-delà des qualités que peuvent présenter les normes de certification, le maintien d'un DFP est d'abord une responsabilité publique. Pour ce qui de l'accroissement du rôle des organismes de certification, le contexte juridique et la pratique dans le secteur forestier y sont déjà prédisposés. Le modèle de la concession forestière permet déjà de facto de transférer l'élaboration des plans d'aménagement aux concessionnaires alors que cette compétence appartient légalement aux administrations en charge des forêts.
- 347.** Dans le cas des aménagements, on pourrait aller beaucoup plus loin à travers une délégation formelle de compétence aux organismes de certification. Les évolutions mentionnées précédemment, à savoir l'Accord de coopération entre le FSC et le Ministère gabonais des Eaux et Forêts, la consécration de l'exercice des fonctions de vérification de la légalité aux auditeurs indépendants privés suggèrent que cette option est tout à fait envisageable. Dans cette perspective, les audits de surveillance ne serviraient plus uniquement à vérifier la conformité aux standards de gestion durable. Ils constitueraient également des moyens complémentaires de vérification de la législation forestière. Cela pourrait également générer des économies d'échelle dans la mesure où les missions de contrôle officie n'auraient pas à effectuer de nouveaux contrôles dans les concessions couvertes par les audits de surveillance. La décision portant modalités de délivrance des certificats de légalité au Cameroun s'inscrit dans cette perspective, même si elle n'exclut pas encore totalement les contrôles administratifs supplémentaires⁷⁹⁵. Ces évolutions utiles pour l'application des législations forestières doivent s'accompagner d'un soutien public à la certification afin d'optimiser sa contribution à la gestion durable.

⁷⁹⁴ E. MEIDINGER, « Forest certification and democracy », *op. cit.*, p. 411.

⁷⁹⁵ Arrêté n° 0004 du 07 février 2013 fixant les critères et les modalités de délivrance des certificats de légalité dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT.

Section 2. Une complémentarité nécessaire pour la mise en œuvre optimale de la gestion des forêts par les systèmes de certification

348. La mise en œuvre améliorée de la gestion durable exige que soit renforcé le rôle de la certification forestière dans les pays du bassin. La promotion de la certification dans les instruments tels que la déclaration de Yaoundé ou l'accord sur le contrôle forestier en Afrique centrale doit évoluer vers des actions plus concrètes en faveur de cet instrument. L'idée est d'en faire un instrument de politique forestière à côté des instruments réglementaires classiques. Plusieurs possibilités s'offrent aux instances publiques pour favoriser le développement de la certification, parmi lesquels le soutien effectif à l'expansion de la certification (§1) et l'accompagnement vers une certification de type juridictionnel (§2).

§ 1. Le soutien de l'État à l'expansion des systèmes de certification

349. Dans une analyse du processus d'élaboration des instruments de régulation de nature publique et privée, KENNETH W. ABBOTT et DUNCAN SNIDAL ont systématisé les différentes phases indispensables à la fabrication et la mise en œuvre des normes et l'importance de chaque acteur en fonction de ses compétences. Le modèle élaboré par les auteurs précités est devenu une référence pour l'analyse des domaines d'interactions entre les acteurs publics et privés et surtout le rôle que chacun de ces groupes d'acteurs pourrait jouer dans le processus normatif dans un système transnational⁷⁹⁶. Nous présentons le modèle de KENNETH W. ABBOTT et DUNCAN SNIDAL, avec un accent sur le rôle des États dans la mise en place et le développement de la certification forestière avant de voir son utilité pour le bassin du Congo.

350. KENNETH W. ABBOTT et DUNCAN SNIDAL ont identifié cinq phases essentielles dans le processus normatif à savoir la mise à l'agenda, la négociation du contenu des normes, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle de l'application⁷⁹⁷. Les auteurs précités constatent que la conduite de ce processus nécessite la mobilisation de nombreuses compétences et expertises à chacune des étapes. L'expertise peut être relative à la fabrication des normes,

⁷⁹⁶ E.F. LAMBIN *et al.*, « Effectiveness and synergies of policy instruments for land use governance in tropical regions », *op. cit.*

⁷⁹⁷ K.W. ABBOTT et D. SNIDAL, « The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and The Shadow of the State », in *The politics of global regulation*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 64.

aux politiques, aux questions d'audit et contrôle, à la représentativité des normes, à l'indépendance et aux compétences opérationnelles⁷⁹⁸. À partir des exemples des États-Unis et des Pays-Bas, les auteurs précités illustrent les diverses possibilités de soutien que peut apporter l'État aux standards privés à travers la mise à l'agenda de la régulation des questions environnementales⁷⁹⁹ :

« The state can play an important catalytic role by placing regulatory issues on the political agenda and by convening, promoting and supporting non-state RSS schemes as legitimate participants in their resolution. [...] State support can be political and moral, as was the Clinton administration's role in convening the AIP. [...] State support can also be material, as was the Dutch government's contribution of facilities and financial support for GRI »⁸⁰⁰.

351. En termes de mise en œuvre, KENNETH W. ABBOTT et DUNCAN SNIDAL relèvent que les États disposent de réelles compétences opérationnelles, de ressources humaines et financières, de la légitimité légale, des réglementations et procédures solides ainsi que des processus de contrôle et d'inspection⁸⁰¹. Dans la pratique, les États présentent de réelles lacunes dans le soutien direct ou indirect à la mise en œuvre des instruments normatifs au sein des entreprises, à l'exception du recours aux marchés publics qui peuvent constituer des instruments de pressions particulièrement intéressants⁸⁰². Pour ce qui est enfin du suivi, il s'agit pour les États de mettre en place les conditions favorables à l'exécution de cette activité par des tiers notamment. Cette forme de soutien à la mise en œuvre est décrite de la manière suivante : « it can create an environment that enables and increases the effectiveness of monitoring by others. Most important here are requirements for transparency and disclosure, including the requirement of some states that major corporations publish social responsibility reports »⁸⁰³.

352. Dans la même logique que KENNETH W. ABBOTT et DUNCAN SNIDAL, une évaluation de l'état des connaissances en matière de normes et de certification forestière a mis en évidence un certain nombre d'actions publiques potentiellement bénéfiques pour la certification à travers une étude fort détaillée dans le domaine de la pêche et des forêts. Outre les incitations indirectes au développement de la certification telles que les

⁷⁹⁸ *Ibid.*, pp. 24-25.

⁷⁹⁹ Sur la même question, voy. L.H. GULBRANDSEN, « Dynamic governance interactions », *op. cit.*, pp. 76-77 ; G. AULD, L.H. GULBRANDSEN et C.L. MCDERMOTT, « Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry », *op. cit.*, 197.

⁸⁰⁰ K.W. ABBOTT et D. SNIDAL, « The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and The Shadow of the State », *op. cit.*, p. 84.

⁸⁰¹ *Ibid.*, p. 69.

⁸⁰² *Ibid.*

⁸⁰³ *Ibid.*, p. 86.

défaillances normatives et institutionnelles ainsi que l'existence d'un cadre juridique solide pouvant servir de base à l'implantation des programmes de certification, l'étude précitée énumère (i) l'incorporation des standards dans l'ordre juridique avec pour effet de conforter leur assise au niveau national, (ii) l'assistance financière publique et des avantages fiscaux, (iii) la reconnaissance des systèmes de certification en vue d'affermir leur légitimité et leur crédibilité (iv) la mise à disposition d'une expertise technique à travers des assistances techniques aux programmes de certification et (v) le recours à la certification des forêts par les États, dans les hypothèses où ils en sont eux-mêmes gestionnaires⁸⁰⁴.

353. Au regard de ce qui précède, il est évident que les États ont joué un rôle majeur dans la mise en place de la certification. Ils ont également joué un rôle majeur dans leur expansion et leur appropriation par un grand nombre d'acteurs. À l'analyse de ces différentes études, le constat que l'on peut faire c'est que la majorité de ces expériences de contribution des acteurs publics au développement de la certification se déroulent dans des contextes où les instruments publics de régulation sont robustes et où les critères de gouvernance globale peuvent être qualifiés d'avancés. Cela corrobore l'affirmation selon laquelle la certification en général se développe mieux dans des contextes où l'État de droit présente des niveaux suffisants de mise en œuvre⁸⁰⁵, d'où l'importance de la croissance de la certification en zone tempérée notamment l'Europe et l'Amérique du Nord⁸⁰⁶. Dans les pays du bassin du Congo, on est encore relativement loin des niveaux de gouvernance souhaitables pour la mise en œuvre optimale de la certification forestière. Si les instruments juridiques régissant le secteur forestier sont suffisamment robustes en termes de contenu normatif, les défaillances dans la mise en œuvre sont relativement profondes. Doit-on pour autant négliger les mécanismes complémentaires comme la certification au motif d'une gouvernance défaillante ? La réponse est assurément négative. D'où la seconde question, comment tirer avantage des expériences d'ailleurs, et surtout, quels sont les leviers pertinents sur lesquels les pays du bassin du Congo peuvent s'appuyer pour soutenir le développement de la certification forestière et amplifier ses effets potentiels en termes d'amélioration de la gestion des forêts ? Deux éléments sont à

⁸⁰⁴ STEERING COMMITTEE OF THE STATE-OF-KNOWLEDGE ASSESSMENT OF STANDARDS AND CERTIFICATION, *Toward sustainability: The roles and limitations of certification*, Washington DC, Resolve, 2012, pp. 31-35.

⁸⁰⁵ A. MARX et D. CUYPER, « Forest certification as a global environmental governance tool », *op. cit.*, p. 429.

⁸⁰⁶ A. AGRAWAL, A. CHHATRE et R. HARDIN, « Changing Governance of the World's Forests », *Science*, 2008, vol. 320, n° 5882, p. 1465.

prendre en compte ici, le premier étant relatif à l'évolution du rapport que les États entretiennent avec la certification forestière et le second portant sur l'accompagnement de la certification forestière par les États.

- 354.** En ce qui concerne les rapports que les États entretiennent avec la certification forestière, il s'agit d'une considération générale qui postule que le regard des pouvoirs publics envers la certification forestière devrait substantiellement évoluer. Dans sa conception originelle, c'est le marché qui devait tirer la certification forestière à travers l'instauration d'un prix premium. Aujourd'hui il est établi qu'il n'y a pas de prix premium, et lorsqu'un tel prix premium existe, il est si faible qu'il ne peut constituer une incitation suffisante. Il faut donc changer de paradigme et évoluer vers une approche qui intègre l'idée selon laquelle il n'y a plus d'exigence de marché, ni prime à la gestion durable. Dans cette nouvelle configuration, les États du bassin du Congo, doivent soutenir la certification forestière non pas en tant qu'instrument privé, mais comme un instrument utile à la gouvernance mondiale sur les forêts. L'idée véhiculée ici est que protéger les forêts fait partie des valeurs communes à l'humanité, eu égard à l'importance des forêts pour la survie de la planète. Les États doivent par conséquent s'inscrire dans cette mouvance, en incitant tous les opérateurs à adhérer aux systèmes de certification.
- 355.** Le second point est une question de fond. L'idée ici est que les États du bassin du Congo doivent accentuer les interactions avec les normes de certification dans les phases de conception, de mise en œuvre et de suivi. Au stade de l'élaboration des normes de certification, les États doivent prendre une part plus active. L'élaboration de la norme nationale du Cameroun donne des indications intéressantes dans ce sens. Des représentants du Ministère des eaux et forêts ont pris part à l'élaboration de cette norme en tant qu'experts conseillant le groupe d'élaboration des normes⁸⁰⁷. La participation des acteurs publics à l'élaboration des normes de certification forestière est un phénomène encore anecdotique. C'est une pratique à développer, car elle présente un double avantage. Le premier avantage de l'implication des acteurs publics est la garantie de la cohérence entre les normes de certification et les normes juridiques. Le second intérêt consiste à permettre de s'assurer que les normes de certification n'ont pas tendance à

⁸⁰⁷ FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, « Norme Nationale FSC pour la certification des forêts de la République du Cameroun », *op. cit.*, p. 12.

dégrader les exigences légales du fait par exemple de leur formulation trop large, avec pour effet de donner une marge d'appréciation très importante aux auditeurs.

356. Sur le plan du suivi et de la mise en œuvre, les États doivent mettre en place ou renforcer les conditions normatives et institutionnelles favorables au développement de la certification et à son appropriation. Sur le plan normatif, l'approche de soutien à la certification forestière la mieux adaptée pour le bassin du Congo réside dans la mise en place des incitations. Le premier type d'incitations est de nature fiscale. Le Cameroun vient d'ouvrir la voie dans cette direction à travers l'insertion de mécanismes fiscaux incitatifs dans la loi des finances 2021. Cette loi affirme en substance :

« La taxe d'abattage est calculée sur la base de la valeur FOB des grumes provenant des titres d'exploitation de toute nature, y compris des forêts communales et communautaires. Son taux est 4%. Ce taux est fixé à 3% pour les entreprises forestières justifiant d'une certification forestière en matière de gestion durable dûment délivrée par les instances compétentes »⁸⁰⁸.

À ce stade, il est difficile d'évaluer les effets potentiels de cette mesure sur les entreprises forestières éventuellement intéressées par la certification forestière. Des études supplémentaires sont sans doute nécessaires pour en mesurer la portée. Pour les entreprises intéressées par la certification, il sera question de s'assurer que les avantages fiscaux obtenus du fait de la certification sont au minimum équivalents à l'investissement consenti au titre de la certification forestière. Au-delà des incertitudes sur les effets possibles de la mesure, il s'agit d'un pas appréciable dans la bonne direction, étant donné que cela revient pour l'État à renoncer à des recettes budgétaires. Cela devrait conforter les entreprises opérant au Cameroun et qui ont investi dans le coûteux processus que constitue la certification forestière. La mise en place d'une fiscalité avantageuse constitue de ce point de vue une récompense pour l'engagement des compagnies vers des pratiques de gestion forestières responsables. Plusieurs de ces entreprises forestières certifiées ont en effet fait faillite au cours de la dernière décennie, limitant ainsi l'attractivité de cet instrument. Sur les cinq compagnies forestières certifiées depuis 2005, trois ont déposé le bilan et une a renoncé à la certification. Quinze ans après le premier certificat, seule une compagnie forestière détentrice du précieux sésame est encore en activité. La faillite de ces compagnies n'est pas directement liée à leur engagement dans la certification. En

⁸⁰⁸ Art. 243, Loi n° 2020-018 du 17 décembre 2020 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

revanche, elle illustre le fait que la détention d'un certificat de gestion durable ne prémunit pas suffisamment contre les difficultés économiques.

La démarche camerounaise montre aussi que le soutien à la gestion durable ne doit pas être laissé à la seule responsabilité des administrations en charge des forêts. Les administrations sectorielles, particulièrement celles en charge des finances, peuvent jouer un rôle moteur dans le soutien aux initiatives de certification. Le rôle des administrations des finances avait déjà été déterminant dans l'institution des réformes emblématiques du secteur forestier comme l'augmentation et les modalités de fixation de la redevance de superficie⁸⁰⁹. Il faut cependant souligner que la fiscalité en elle-même n'est pas une panacée. Les États ne pourront donc pas faire l'économie d'une amélioration du contexte juridique, politique et institutionnel pour que les instruments tels que la certification puissent jouer pleinement leur rôle. Par exemple, les incitations fiscales en faveur des compagnies forestières certifiées n'auront que peu d'effets si les compagnies forestières subissent à la fois la fiscalité forestière, la fiscalité informelle et l'insécurité juridique liée à une absence d'articulation entre les utilisations antagonistes des terres forestières. À court terme, les incitations fiscales sont utiles dans la mesure où elles peuvent soulager dans l'immédiat la pression fiscale qui pèse sur les entreprises. Sur le long terme, la question de la gestion forestière durable devra être abordée dans un cadre global, car c'est aussi à cette échelle que pourront véritablement être appréciés les effets de la fiscalité. Dans une analyse du rôle de la fiscalité forestière, ALAIN KARSENTY reconnaît ces limites des instruments fiscaux pris isolément. Il affirme à ce sujet que :

« Les modifications des systèmes fiscaux n'ont d'effets structurants que sur le long terme, et les impacts positifs de réformes fiscales adéquates ne seront perceptibles que si les autres composantes des politiques forestières – et celles menées dans les autres secteurs exerçant une influence sur le secteur forestier (agriculture, infrastructures...) – sont elles-mêmes favorables à une gestion forestière durable. Ceci étant posé, les pays africains ont tout intérêt à ce que leur fiscalité n'engendre pas des effets pervers pour cette gestion et n'adresse pas des signaux inadéquats aux agents économiques (par exemple sur l'abondance de la ressource). La fiscalité forestière peut alors se révéler un auxiliaire utile pour des politiques cohérentes et globales, combinant réglementation et instruments économiques incitatifs »⁸¹⁰.

357. Le deuxième type d'incitations envisageable concerne l'attribution préférentielle des concessions forestières aux compagnies déjà engagées dans la certification. Ce type

⁸⁰⁹ A. KARSENTY, « Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale », *op. cit.*, 229.

⁸¹⁰ A. KARSENTY, « Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale », *op. cit.*, p. 34.

d'incitation a été prévu par l'accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale. Il n'a véritablement jamais appliqué au niveau national. Sur le plan pratique, l'attribution préférentielle présente des limites. Sa mise en œuvre serait difficile au Cameroun, au Gabon et au Congo, où la plupart des concessions forestières ont déjà été attribuées. L'unique possibilité réside dans la réattribution des concessions abandonnées. Les pays disposant d'une réelle marge de progression en cette matière sont la RDC et la RCA. Toutefois, les niveaux de gouvernance particulièrement médiocres dans ces pays et les conflits qui s'y déroulent, rendent l'implantation de la certification forestière très aléatoire à court et à moyen terme.

358. Le troisième type d'incitation à la mise en œuvre consiste à développer des marchés publics pour du bois certifié. Pour l'instant, la tendance est la promotion de la consommation de bois légal dans les marchés publics. En témoigne la publication au Cameroun, d'un arrêté obligeant les acteurs publics à recourir au bois légal dans la réalisation des infrastructures publiques⁸¹¹. Les autres pays du bassin du Congo n'ont pas encore intégré cette tendance, mais il y a lieu de penser que c'est une évolution inévitable. La réservation de la commande publique exclusivement au bois légal peut logiquement s'étendre aux produits forestiers certifiés. La logique est la même que celle qui concerne le bois légal. En d'autres termes, l'exclusion des produits forestiers d'origine illégale des marchés publics aura pour effet potentiel d'inciter les concessionnaires à commercialiser une partie de leur production sur le marché national. Cette mesure incitative est un peu plus difficile à mettre en œuvre. Elle devrait rencontrer au moins deux problèmes pratiques. Le premier est la disponibilité des produits forestiers en quantité suffisante et qui répondent aux besoins spécifiques des consommateurs. Le second problème est lié aux implications financières de la mesure. La consommation des produits forestiers certifiés n'est pas une mesure neutre sur le plan budgétaire. Elle implique pour l'État un renchérissement des coûts de réalisation des infrastructures plus élevés ce qui pourrait constituer un frein pour son opérationnalisation. La mesure de consommation des produits certifiés devrait tout autant concerner les partenaires techniques et financiers. Il existe en effet un paradoxe entre le discours officiel de ces acteurs sur la durabilité et leurs pratiques de consommation quotidiennes qui n'en tiennent pas compte. Un engagement suivi d'un changement de pratique de ces derniers sur cette question est souhaitable. Cela est

⁸¹¹ Arrêté conjoint n° 0162 du 15 décembre 2020 fixant les modalités d'utilisation du bois d'origine légal dans la commande publique, *op. cit.*

d'autant plus important concernant ces acteurs dans la mesure où, dans de nombreux pays européens, la notion de marchés publics écologiques est déjà bien ancrée. Il s'agit donc d'appliquer les exigences en vigueur dans les représentations de ces pays dans le bassin du Congo.

359. Sur le plan institutionnel, la collaboration plus affirmée entre les acteurs publics et les organismes de certification est un axe de consolidation de la certification. La collaboration peut se manifester par la mise en place des institutions mixtes de gestion des ressources forestières. Ces institutions devraient constituer des plateformes de dialogue multi-acteurs permettant de trouver des solutions consensuelles sur les conditions nécessaires aux renforcements respectifs de la certification et des mécanismes publics, mais aussi les options techniques permettant une meilleure articulation entre les instruments publics et privés. En l'état actuel, le Gabon est le pays ayant le plus avancé dans la mise en place de structures de gouvernance mixte impliquant l'administration forestière et un organisme de certification, le FSC en l'occurrence. Aux termes de l'Accord de coopération entre le Ministère gabonais des Eaux et Forêts et le FSC, la convention entre les deux entités a pour objet, selon l'article 1, de contribuer à la promotion de la gestion durable et à l'accès des bois et produits dérivés certifiés aux marchés internationaux. Sur le plan institutionnel, les parties ont convenu d'instituer un Comité conjoint pour la coordination, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions spécifiques ainsi que de leurs engagements respectifs. Ledit Comité sera présidé par les autorités publiques et verra la participation de l'administration forestière, du FSC et des concessionnaires forestiers détenant des certificats FSC. Parmi les missions assignées au Comité, figurent entre autres, l'organisation des missions d'évaluation ou d'audit conjoint des programmes et projets conjoints et l'engagement d'actions visant à contrecarrer les campagnes médiatiques mettant en cause la réputation et la crédibilité du Gabon en matière de gestion durable des forêts et de certification FSC⁸¹². Sur ce dernier point, il faut souligner que c'est un cas inédit où les acteurs publics et privés se mettent ensemble pour défendre leurs intérêts respectifs.

360. Le cas du Gabon est intéressant à plus d'un titre. Tout s'abord, c'est le premier cas de coopération formelle entre un gouvernement et un organisme de certification dans le

⁸¹² FSC, « Information Presse : Signature d'un Accord de coopération entre le gouvernement gabonais et le FSC International », 2020, disponible sur <https://www.atibt.org/wp-content/uploads/2020/02/3001-Communique-de-presse-Partenariat-FSC-Gabon-003.pdf> (Consulté le 16 janvier 2021).

bassin. Les deux autres pays disposant de concessions forestières certifiées se sont limités à la reconnaissance des systèmes de certification. La coopération touche à des domaines aussi variés que l'amélioration des instruments politiques et réglementaires, le soutien aux exploitants forestiers engagés dans la certification FSC sous ses différentes formes, le renforcement des capacités des parties prenantes en matière de certification forestière, la sensibilisation à la gestion durable et la certification et l'accroissement de la participation et le développement des marchés pour les produits forestiers certifiés⁸¹³. Ces points sont d'un intérêt commun sur le plan technique pour les deux parties. Les deux parties se sont aussi engagées à se soutenir mutuellement. Ainsi, le gouvernement du Gabon aura à favoriser l'implantation du FSC par la mise en place de facilités administratives nécessaires à l'exercice de ses activités. En contrepartie, le FSC s'engage à apporter un appui technique au développement des métiers liés à la certification et à soutenir le développement des interprétations nationales des IFL et des HVC. La possibilité de disposer d'un espace de dialogue public-privé sur des questions techniques comme les IFL est très intéressante dans la promotion de ce concept. Cela permet de déterminer un contenu adapté au contexte juridique et aux priorités économiques nationales, désamorçant ainsi les critiques des acteurs publics. Plus important, la participation des acteurs gouvernementaux à la définition de ce concept et la détermination consensuelle des modalités de mise en œuvre permet à celui-ci de gagner en légitimité et en crédibilité. Toutes choses qui devraient améliorer son appropriation. Si le cas gabonais semble encore anecdotique au regard de la tendance générale dans le bassin du Congo, la coopération formelle avec un organisme de certification et l'imposition de la certification à l'ensemble de la filière bois préfigurent l'évolution vers une certification de type juridictionnelle.

§ 2. L'évolution souhaitable vers une certification juridictionnelle

361. L'une des approches de gestion intégrée des problèmes environnementaux promue ces dernières est l'approche « paysage ». L'approche paysage est considérée par de nombreux chercheurs comme l'échelle pertinente pour traiter les problèmes environnementaux. ROBERT NASI, considère que « The landscape is the right unit of

⁸¹³ Art. 2 (1), Accord de coopération entre le ministère des eaux, des forêts, de la mer, de l'environnement, chargé du plan climat, des objectifs de développement durable et du plan d'affectation des terres de la République gabonaise et le Forest Stewardship Council (FSC).

management. We cannot solve problems sector by sector; we need to look at the whole picture »⁸¹⁴. De ce point de vue, le concept de paysage permet de prendre en compte une grande diversité de problèmes environnementaux tels que la gestion des ressources naturelles, la déforestation, la restauration des terres dégradées, la préservation de la faune sauvage, les changements climatiques, la lutte contre la pauvreté ou encore la sécurité alimentaire⁸¹⁵. Malgré l'intérêt accordé au concept de paysage, il n'a pas vraiment de définition communément acceptée. Nous retiendrons ici la définition donnée à ce concept par le Partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC). Pour cette instance, le concept doit être compris de la manière suivante :

« Un paysage est une vaste entité écologique comprenant des noyaux intacts assimilables à des aires protégées abritant un haut potentiel écologique souvent avec des espèces endémiques tels que les grands singes et des zones peuplées où les populations font face à des besoins de développement urgents »⁸¹⁶.

Sur le plan substantiel, il ressort de cette définition que le concept de paysage a une forte connotation de conservation des écosystèmes forestiers et fauniques. Même si les populations locales sont évoquées, il est évident que l'ossature du concept est bâtie sur la conservation. En témoignent les références au caractère intact des espaces qualifiés de paysage, à la « viabilité de leurs populations animales, de la durabilité de leurs processus écologiques, de leur intégrité et de la résilience de leurs écosystèmes » dans le processus d'identification des paysages⁸¹⁷. Le deuxième élément important qui ressort de cette notion est celle de la couverture spatiale qui doit être « vaste ». Sur le plan concret, l'opérationnalisation du concept de paysage dans le bassin du Congo s'est caractérisée par la mise en place des aires de conservation à vocation transfrontalière et régionale. L'assise territoriale de l'approche paysage est donc résolument supranationale, puisque le but ultime de ce concept est la gestion rationnelle et la conservation des forêts et de la faune à l'échelle du bassin du Congo. À titre d'exemple, l'application de la notion de paysage s'est traduite essentiellement par la constitution des complexes d'aires protégées

⁸¹⁴ <https://forestsnews.cifor.org/54643/taking-landscape-approach-worlds-biggest-challenges?fnl=en>.

⁸¹⁵ <https://forestsnews.cifor.org/24254/lapproche-paysagere-echappe-a-toute-definition-simple-et-cest-tant-mieux?fnl=>.

⁸¹⁶ <https://pfbc-cbfp.org/paysages-transfrontaliers.html>.

⁸¹⁷ D. DEVERS et J.P. VAN DE WEGHE, *Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2006*, Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne, 2006, p. 18; disponible sur https://www.observatoire-comifac.net/docs/edf2006/FR/Etat-des-forets_2006.pdf (Consulté le 17 janvier 2021).

localisés entre plusieurs pays du bassin du Congo⁸¹⁸. Le but ici était de donner une dimension sous-régionale à la conservation et la lutte contre le braconnage et de créer des couloirs internationaux de migration pour des espèces emblématiques comme les éléphants de forêt. Cette conception du paysage comme espace de conservation des forêts à l'échelle sous-régionale est confirmée par la manière dont le concept a été réceptionné par la Commission des forêts d'Afrique centrale. Dans le plan de convergence de 2004, l'axe stratégique n°4 relatif à la conservation de la biodiversité, l'approche paysage peut être perçue dans l'activité consistant à créer des aires protégées transfrontalières de manière à disposer d'un réseau sous-régional d'aires protégées⁸¹⁹. Sur le plan institutionnel, la gouvernance des paysages du bassin du Congo associe les États, les acteurs de la société civile, les partenaires techniques et financiers et les acteurs de la recherche. Sur le plan opérationnel, le pilotage de ces complexes qui sont régis par des accords intergouvernementaux est exercé par les acteurs de la société civile, notamment les ONG internationales environnementales ou des par des structures spécialement créées à cet effet. C'est le cas de la Fondation Tri-Nationale de la Sangha (FTNS) qui est chargé de l'administration du paysage TNS. Les communautés locales jouent ici un rôle très limité. Leur voix n'a pas toujours été prise en compte dans la mise en place de ces paysages, et certains groupes vulnérables comme les semi-nomades qui vivent dans la périphérie du paysage TNS ont payé un tribut relativement lourd du fait de l'opérationnalisation de ce concept.

362. L'approche juridictionnelle de gestion s'est inspirée du concept de paysage, dont elle se démarque cependant. L'approche juridictionnelle a émergé dans le domaine de la REDD+ à partir du constat que les approches de réduction des émissions des gaz à effet de serre fondées sur des projets isolés n'étaient pas pertinentes. Elle postule donc de concentrer les efforts à des échelles plus importantes comme les entités administratives de manière à amplifier les bénéfices sociaux et économiques des mesures de lutte contre la

⁸¹⁸ On peut citer ici le paysage Tri-National de la Sangha (TNS) qui vise à gérer de manière coordonnée un complexe de trois aires protégées situées à l'intersection des frontières camerounaise (parc national de Lobéké), congolaise (Nouabalé-Ndoki) et centrafricaine (Dzanga-Ndoki). Ce complexe couvre une superficie de 746 000 hectares, assortie d'une zone tampon de 1 787 950 hectares pour prendre en compte le paysage dans sa globalité ainsi que les populations locales. Pour plus d'informations sur la TNS, voy. <https://fondationtns.org/>. On peut citer aussi le paysage Tri-National Dja-Odzala-Minkébé entre le Cameroun, la République du Congo et le Gabon. Pour plus d'informations sur ce paysage, voy. https://www.wwf-congobasin.org/where_we_work/tridom___tri_national_dja_odzala_minkebe/.

⁸¹⁹ COMMISSION DES FORÊTS D'AFRIQUE CENTRALE, « Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale », 2004, pp. 17-18.

déforestation⁸²⁰. L'approche juridictionnelle se définit comme : « a type of integrated landscape management, with an important distinguishing feature: the landscape is defined by policy-relevant boundaries and the underlying strategy is designed to achieve a high level of governmental involvement »⁸²¹. L'approche juridictionnelle se caractérise par le rôle central des acteurs publics dans la conduite du processus. C'est donc un processus dans lequel la responsabilité de la gestion durable est de nouveau reporté vers l'État et ses démembrements en tant que décideur. Le positionnement central de l'État n'est pas anodin. Derrière l'approche juridictionnelle, se trouve la question de l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire est un processus qui permet d'atteindre les objectifs de développement en articulant de manière systématique les exigences relatives au progrès social, à l'efficacité économique et à la protection de l'environnement⁸²². Il revient précisément à l'État d'articuler les logiques économiques et celles de protection de l'environnement puisqu'il est le seul acteur habilité à prendre des décisions politiques et à garantir leur mise en œuvre. L'approche juridictionnelle se caractérise aussi par sa dimension administrative⁸²³. Cela signifie qu'elle se déploie au niveau infranational dans les limites territoriales des unités administratives qui peuvent être des communes, des régions ou des entités fédérées dans le cas des États fédéraux. À ces deux éléments, il faut ajouter l'idée de cogestion qui suppose que sur le plan institutionnel, la participation soit la plus large possible, incluant notamment le secteur privé, la société civile et les communautés locales. La manière dont le WWF décrit les approches juridictionnelles est celle qui présente le mieux ce concept. Voici la description qu'en donne cette organisation :

⁸²⁰ Y.M. SALAH, « Approches juridictionnelles de la REDD+ en Afrique : enseignements émergents », 2019, p. 3.

⁸²¹ C. STICKLER *et al.*, « The state of jurisdictional sustainability: Synthesis for practitioners and policymakers », p. 19.

⁸²² Art. 3 (2), Loi n° 2011-008 du 06 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

⁸²³ Dans le même sens, Frédéric Amiel affirme dans une note de synthèse que « l'approche juridictionnelle se distingue par le caractère juridique et administratif de la définition du territoire concerné. Il s'agit d'une forme d'approche paysage dont le territoire se confond avec une unité administrative distincte et dans laquelle les autorités locales sont pleinement impliquées ». F. Amiel, « Les approches de type territoriales dans le cadre des politiques « Zéro-déforestation », Note de synthèse, 2020, IDDRI, non publié.

« Building on decades of experience with landscape approaches that emphasize multi-stakeholder partnerships to tackle regional environmental challenges, jurisdictional approaches focus on the political level at which land use decisions are made and enforced. They leverage partnerships to address environmental challenges like deforestation at scale by advancing careful land use planning of production and protection areas with geographically tailored policy interventions, market incentives »⁸²⁴.

Cette description met en exergue la collaboration entre les acteurs publics et privés ainsi que l'articulation entre les instruments publics et les instruments de marchés dans la lutte contre la déforestation. Cette approche collaborative est d'ailleurs plébiscitée par les dispositions de l'article 6 (4) de l'Accord de Paris qui recommande précisément de faciliter la participation conjointe des entités publiques et privées à l'atténuation des gaz à effet de serre.

Les caractéristiques décrites ci-dessus sont intéressantes pour la mise en place d'une certification juridictionnelle dans le bassin du Congo. Il convient donc d'envisager la lutte contre la déforestation et la dégradation illégale et légale à une échelle globale, étant entendue que les moteurs de la déforestation et la dégradation sont généralement multisectoriels. C'est le cas du bassin du Congo où les causes les plus importantes de la déforestation proviennent de l'expansion de l'agriculture, l'exploitation minière, le bois énergie, l'exploitation forestière et le développement des infrastructures de transport⁸²⁵. La lutte contre la déforestation doit donc intégrer ces dynamiques sectorielles. L'approche intégrée permet d'avoir une compréhension globale des problèmes environnementaux et de développer des solutions adaptées pour tous les secteurs et potentiellement bénéfiques pour l'environnement dans son ensemble.

Lorsqu'on ramène la question à l'exploitation forestière, la certification juridictionnelle est pertinente pour plusieurs raisons. La première raison tient au fait que la certification sera mieux intégrée dans les politiques forestières et environnementales nationales. L'une des critiques formulées précédemment contre la certification forestière est sa déconnexion de la gouvernance globale du secteur forestier. La concentration sur l'unité de gestion forestière (UGF) limite considérablement les effets de la certification à une échelle

⁸²⁴ A. FISHMAN, E. OLIVEIRA et L. GAMBLE, *Tackling deforestation through a jurisdictional approach: Lessons from the field*, World Wildlife Fund, 2017, p. 2; disponible sur https://c402277.ssl.cf1.rackcdn.com/publications/1145/files/original/wwf_jurisdictional_approaches_fullpaper_web_1.pdf?1520454471 (Consulté le 17 janvier 2021).

⁸²⁵ C. MEGEVAND *et al.*, *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo : réconcilier la croissance économique et la protection de la forêt*, 2013, pp. 66; disponible sur <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-9827-2> (Consulté le 17 janvier 2021).

microscopique. Ceci pose forcément des questions la crédibilité des certificats délivrés dans des contextes de faible gouvernance généralisée. Notre position sur ce point est que qu'on ne devrait pas attendre l'avènement d'une gouvernance améliorée avant d'envisager la certification des concessions forestières dans le bassin du Congo. Nous reconnaissons également que la mise en œuvre de la certification dans un environnement où l'exploitation illégale des ressources forestières est omniprésente est un point de fragilité non négligeable. L'approche juridictionnelle permet précisément de corriger ces fragilités étendant le champ d'action de la certification en dehors des concessions forestières industrielles. La norme nationale pour le Cameroun procède déjà à un tel élargissement à travers l'inclusion des forêts communales et communautaires. Le modèle gabonais semble le suggérer également. Mais il faut aller au-delà de ces titres d'exploitation qui ont en commun de nécessiter l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement, pour intégrer des titres d'exploitation de très faible intensité comme les permis d'exploitation artisanaux.

La deuxième raison est que la certification permettra de diminuer les disparités dans la filière bois avec d'un côté les opérateurs vertueux et de l'autre les opérateurs non vertueux. Contrairement à l'approche de certification actuelle qui se concentre sur les grandes compagnies dont la production est dédiée au marché international, avec pour effet un secteur forestier à deux vitesses, l'approche juridictionnelle est une opportunité pour faire rentrer les opérateurs de taille dans la gestion durable. Ceci implique une certification par étape partant de la certification de la chaîne de contrôle, à la certification de la gestion durable en passant par la certification de légalité. Des référentiels permettant de mettre en œuvre ces différents certificats existent déjà, mais ils ne s'appliquent qu'aux concessions forestières. Il s'agit donc, à travers l'approche juridictionnelle, de sortir la certification de la concession forestière pour l'appliquer à tout titre d'exploitation forestière, indépendamment de sa nature. La mise en place d'incitations devrait, en théorie tout au moins, augmenter significativement le nombre d'opérateurs intéressés par la certification, ce qui aurait pour effet de baisser les coûts de la certification.

La dernière raison repose sur le gain de crédibilité pour les États. L'action conjointe des acteurs publics et des bureaux de certification ne peut qu'envoyer des signaux positifs en direction du marché. Si on prend, par exemple, le cas du Gabon, une obligation de certification applicable à tous les opérateurs aura pour effet de limiter l'exportation des produits forestiers illégaux, mais aussi d'en atténuer la circulation sur le marché national.

De cette manière, le soupçon de contamination entre bois d'origine légale et bois d'origine serait sans aucun doute moins fort. Plus fondamentalement, cette approche permet véritablement aux États de s'investir dans la mise œuvre effective de la gestion durable en renforçant leur autorité. En effet, le succès de la certification juridictionnelle repose sur la capacité de l'État à jouer activement son rôle de régulateur, mettre en place les conditions favorables à l'expansion de la certification et son adoption par les exploitants forestiers, et sanctionner les acteurs qui en profitaient pour faire du « greenwashing ».

363. La certification juridictionnelle est une approche relativement anecdotique dans le secteur forestier en Afrique centrale. Les expériences du Sud Est asiatique montrent que c'est une démarche tout à fait envisageable d'un point de vue pratique. La Table ronde sur le palmier à huile (RSPO) a expérimenté cette approche en Malaisie et en Indonésie. En évoquant cette expérience, DAVID D'HOLLANDER et NORMA TREGURTHA affirment que :

« RSPO's jurisdictional approach exemplifies a new way of how local authorities, international actors and companies can shape models of governance which use localized, established political boundaries. In addition to consolidating the position of local plantations and producers in the palm oil supply chain, a jurisdictional approach based on an international VSS offers local governments a tool and framework for developing environmental policies, and addressing critical issues relating to land rights »⁸²⁶.

364. L'évolution vers une certification juridictionnelle dans les deux pays cités précédemment visait à limiter les modes production non durables de l'huile de palme, mais l'objectif prioritaire était d'augmenter la production d'huile palme certifiée. Pour y parvenir, l'ensemble des parties prenantes de la filière avait opté pour l'extension de la norme RSPO aux entités administratives plutôt que de la laisser confinée au niveau des plantations individuelles⁸²⁷. La démarche avait associé les autorités locales à qui l'adaptation de la norme RSPO au contexte local avait été confiée, ainsi que la mise en place de mesures incitatives⁸²⁸. Les effets de la certification juridictionnelle ne sont pas encore suffisamment documentés, le modèle étant encore expérimental. Mais il y a lieu de penser que c'est un changement de paradigme pour la certification forestière qui ne peut qu'avoir des effets bénéfiques pour la gestion durable des forêts du fait de la

⁸²⁶ D. D'HOLLANDER et N. TREGURTHA, « standards collaborations to scale up sustainable production and supply », in *Certification and Biodiversity – How voluntary certification standards impact biodiversity and human livelihoods*, Policy matters, n° 21, Gland, International Union for Conservation of Nature, 2016, p. 66.

⁸²⁷ *Ibid.*

⁸²⁸ *Ibid.*

complémentarité forte entre normes juridiques et normes de certification que cette approche pourrait contribuer à institutionnaliser. Le modèle asiatique de certification juridictionnelle montre cependant que la certification juridictionnelle ne pourra se mettre en place sans une forte structuration de la filière. Cela veut dire que des préalables devront être remplis en termes d'organisation des exploitations forestiers, particulièrement les plus petits opérateurs. C'est l'adhésion de l'ensemble de ces acteurs aux processus de gestion durable qui pourra donner de la consistance à l'approche juridictionnelle.

Conclusion du Titre 2

- 365.** La convergence entre les normes juridiques et les normes de certification forestière produit des effets paradoxalement déstabilisateurs pour les normes juridiques, mais bénéfiques pour la gestion durable des forêts. Le phénomène de convergence normative peut résulter en un affaiblissement potentiel des normes juridiques. Tout d'abord, la convergence légitime la remise en cause du monopole des normes juridiques dans la gestion des forêts. De ce point de vue, le concept classique de souveraineté étatique sur les ressources naturelles n'est plus un concept pertinent pour la gestion des forêts. Ce dernier est remis en cause par la cogestion de fait qui se traduit par la régulation de l'exploitation forestière conjointement par les normes de certification et les normes juridiques et l'émergence des initiatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre telles que la REDD+. La non-pertinence de la souveraineté n'est pas seulement le fait des normes et des acteurs privés. Le droit international autorise un certain nombre d'aménagements à la souveraineté de l'État dans la gestion des ressources naturelles. La protection des droits de l'homme dans le cadre des politiques environnementales en fait partie, de même que l'obligation de prévention des dommages transfrontières.
- 366.** La fragilisation s'étend également aux normes juridiques et aux acteurs publics dont le pouvoir tend à diminuer. Cet affaiblissement est en lien avec la mutation du processus de fabrication normative qui privilégie les approches négociées à la délibération. Il en résulte un risque de perte de substance et de pression sur les normes juridiques. Les conséquences de l'affaiblissement se manifestent par la construction progressive d'un système dans lequel les normes et les acteurs privés sont seuls légitimes à gérer les forêts. La délégitimation des normes et des acteurs publics par la montée en puissance du paradigme de la gouvernance et la substitution des acteurs privés à l'État dans des matières comme le développement local conforte ce phénomène de privatisation potentielle de la gestion des forêts.
- 367.** A contrario, la convergence entre ces deux systèmes normatifs est un atout pour l'optimisation de la gestion durable des forêts. Elle met en évidence une complémentarité effective sur le plan normatif et institutionnel. Cette complémentarité s'avère particulièrement utile en raison de la contribution potentiellement forte de la certification pour combler les lacunes normatives et institutionnelles dans les domaines de la

protection des droits des populations locales et autochtones et en matière de suivi des plans d'aménagement. La complémentarité est aussi nécessaire pour favoriser un déploiement plus important de la certification forestière. La collaboration des acteurs publics et des organismes de certification est de nature à favoriser la mise en place de conditions favorables à l'extension de la certification. Il peut s'agir d'incitations fiscales, d'attributions préférentielles des concessions forestières aux acteurs engagés dans les processus de certification ou de recours aux marchés publics durables. Sur le plan institutionnel, la collaboration devrait être formalisée par des structures de gouvernance mixtes intégrant les acteurs publics et privés de manière disposer de plateformes d'échanges au sein desquelles des solutions bénéfiques pour le secteur forestier pourront émerger. Au-delà du soutien étatique, il est souhaitable que le paradigme de la certification évolue. La certification de l'unité de gestion forestière devrait céder la place à une certification juridictionnelle. Cette nouvelle approche a l'avantage de renforcer la collaboration entre les acteurs publics et privés, de renforcer leurs légitimité et crédibilité respectives et d'intégrer les opérateurs qui étaient jusque-là exclus de la gestion durable des forêts. Une telle évolution exige des réformes structurelles en matière de gouvernance de la part des acteurs publics auxquelles ils ne pourront se soustraire.

CONCLUSION GÉNÉRALE

- 368.** L'objectif de cette recherche était d'explorer les interactions entre les normes juridiques et les normes relatives à la certification forestière. Tout au long de notre analyse, il apparaît une évolution profonde de la relation entre les normes de certification et les normes juridiques depuis l'émergence de la certification forestière au milieu de la décennie 1990. D'une configuration initiale articulée autour de l'indifférence et de la concurrence, la compénétration des deux systèmes normatifs est le prisme sous lequel doivent être appréhendées les interactions entre les normes juridiques et les normes de certification forestière dans le bassin du Congo.
- 369.** Sur le premier point, le dynamisme des normes de certification comme de véritables concurrents, voire des substituts aux normes juridiques. On note un développement significatif des normes sur le plan qualitatif et quantitatif. Sur le plan qualitatif, les normes de certification n'ont cessé d'enrichir le contenu de la notion de gestion durable. On doit aux normes techniques l'intégration de concepts tels que le consentement libre, informé et préalable, les hautes valeurs de conservation et les paysages forestiers intacts dans la gouvernance forestière. Sur le plan quantitatif, l'offre normative proposée par les systèmes de certification est abondante. Sur la base des deux normes de gestion durable existante, un nombre important de standards a émergé pour prendre en compte la variété des situations des opérateurs de la filière bois. C'est dans cette perspective que les bureaux de certification ont élaboré, chacun en ce qui le concerne, des standards de vérification de la légalité ou de certification de la chaîne de contrôle. Par ailleurs, cette vitalité normative s'accompagne d'un réel dynamisme sur le plan institutionnel. Le dynamisme des acteurs privés se traduit par leur implication active dans le processus de fabrication et de mise en œuvre des normes juridiques. Ces derniers interviennent également dans des matières traditionnellement réservées aux acteurs publics comme la surveillance de l'exploitation forestière. Cependant, cette participation ne doit pas être surestimée dans la mesure où les appareils administratifs encadrent fermement les modalités d'intervention des acteurs privés.
- 370.** La réponse des acteurs publics face à la tendance hégémonique des normes de certification a consisté à renforcer le positionnement des normes juridiques aux échelles nationales et internationale. Sur le plan national, les Accords de partenariat volontaire sont l'instrument à travers lequel le potentiel des normes juridiques a été consolidé. Il

s'est agi, à travers cet outil, de clarifier le cadre juridique relatif à l'exploitation forestière, d'élargir le domaine d'application des législations forestières et d'affermir les modalités de mise en œuvre. Sur plan international, la mise en place du règlement bois au sein de l'Union européenne a revitalisé le rôle des autorités publiques en matière de gestion durable des forêts. Cet autre instrument a instauré une obligation de diligence raisonnée, avec pour effet d'un côté d'accentuer le devoir de vigilance des opérateurs de la filière bois, et de l'autre d'inféoder les normes de certification aux normes juridiques. La reprise en main de la gestion forestière s'est également traduite par un renforcement de la fonction de contrôle des autorités européennes sur les importateurs de produits forestiers, ainsi qu'un durcissement du régime de sanction.

La première observation qui ressort de cette évolution concurrente est que ces deux catégories de normes ne sont pas parvenues à stopper la déforestation en zone tropicale et encore moins à juguler l'exploitation forestière et le commerce illicite des produits forestiers. Cela signifie que, prises isolément, ces deux catégories se sont révélées inefficaces à transformer la gouvernance forestière dans le bassin du Congo. Les avancées qui leur sont attribuées sont limitées lorsqu'on les remet dans le contexte global de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo. La deuxième observation est que, si l'expansion hégémonique des normes de certification a affaibli l'édifice normatif public, elle n'a pas eu pour effet de subvertir la position des normes juridiques comme référence à partir de laquelle la gouvernance forestière se déploie dans le bassin du Congo.

- 371.** Dans un second mouvement de réflexion, il a été démontré un rapprochement entre ces deux systèmes normatifs du fait d'importantes évolutions internes. Les évolutions du système juridique se sont traduites par une juridicisation progressive de la certification forestière. L'intégration de la certification à l'ordre juridique se caractérise par l'enveloppe dure des instruments consacrant la certification et le contenu mou de ces mêmes instruments. Cette ambivalence traduit les réticences à faire de la certification forestière un instrument de politique forestière et environnementale à part entière. Par conséquent, les normes de certification intégrées se singularisent par leur force normative limitée. Pareillement, les nouveaux standards de certification accordent une place très importante aux instruments juridiques. Les renvois au droit international et les références au respect des législations nationales illustrent l'alignement saisissant des normes de certification sur les normes juridiques. Cet alignement est indispensable pour les systèmes de certification pour des raisons de crédibilité et de compatibilité avec le RBUE.

- 372.** Le phénomène d'interpénétration a des effets contrastés sur le système juridique et la gestion durable. D'une part, il comporte un risque potentiel d'affaiblissement des normes juridiques. En intégrant les normes de certification, il y a un risque de dilution de la substance des normes juridiques et de perte de leurs propriétés intrinsèques. Il y a surtout un risque de voir les normes juridiques devenir des reflets des intérêts catégoriels sous le couvert d'une enveloppe juridique. Le risque d'affaiblissement est conforté par les théories postmodernes qui décrivent une situation de recul de l'État et d'impuissance de la loi dans un contexte de globalisation. Ces théories militent pour une gouvernance privée des ressources forestières. Sur un plan concret, les défaillances de l'État en matière de développement local et l'irruption du paradigme de la gouvernance dans le secteur forestier tendent à légitimer l'effacement progressif des États de la gouvernance forestière. D'autre part, l'interpénétration constitue un vecteur de renforcement de la gestion durable des forêts. L'interpénétration révèle des complémentarités certaines entre le système juridique et la certification forestière. La complémentarité de ces deux catégories de normes est utile et nécessaire pour la gestion durable des forêts. Elle permet en effet à ces deux systèmes de se renforcer mutuellement et de combler au moins en partie leurs lacunes respectives.
- 373.** La complémentarité normative et institutionnelle de ces instruments remet en cause la perspective postmoderne qui décrit le recul des normes juridiques et leur substitution par les normes privées. Dans le bassin du Congo, le phénomène de substitution est impossible nonobstant les difficultés que les États rencontrent dans l'application des normes juridiques. Il faudrait par conséquent militer pour plus d'État et non pour moins d'État. Les contraintes auxquelles les pays font face en termes de développement économique et d'aménagement du territoire ne peuvent être résorbées par les organismes de certification forestière. Il s'ensuit que le futur de la gouvernance forestière dans le bassin du Congo dépendra du renforcement du rôle et des fonctions des États. L'implantation durable de la certification elle-même est fonction de ce renforcement de la position des acteurs publics. À titre d'illustration, les expériences de l'Amérique du Nord établissent une forte corrélation entre niveau de gouvernance et développement de la certification. Cependant, l'État et le Droit devront s'adapter aux nouveaux modes de conception et d'application des normes. Dans cette perspective, les acteurs publics devraient s'atteler à développer des politiques environnementales mixtes ainsi que des plateformes de collaboration comprenant les acteurs publics et privés. Ainsi pourra émerger une certification

juridictionnelle, c'est-à-dire la mise en œuvre de la certification à l'échelle de l'unité administrative, avec pour effet le renforcement du rôle de l'État. Dans cette nouvelle configuration, c'est aux acteurs publics de promouvoir la gestion durable en renforçant le rôle des initiatives privées. La certification juridictionnelle fait partie des instruments de politiques mixtes et d'hybridation de la gouvernance forestière qui prendront probablement de l'ampleur dans les prochaines années. Les effets de ces politiques mixtes sont encore inconnus et nécessiteront des travaux supplémentaires pour évaluer leur véritable impact sur le système juridique et la gestion durable des forêts.

ANNEXES

**ANNEXE 1 : ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE CAMEROUN –
UNION EUROPÉENNE**

ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN SUR L'APPLICATION DES RÉGLEMENTATIONS FORESTIÈRES, LA GOUVERNANCE ET LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DES BOIS ET PRODUITS DÉRIVÉS VERS L'UNION EUROPÉENNE (FLEGT)

L'UNION EUROPÉENNE, ci-après dénommée "l'Union",

d'une part,

ET LA RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN, ci-après dénommée le "Cameroun"

d'autre part,

ci-après dénommées ensemble les "parties",

VU l'accord de partenariat entre les membres du groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2001 et révisé à Luxembourg le 25 juin 2005, ci-après dénommé "l'accord de Cotonou";

VU la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et en particulier la nécessité que les permis d'exportation délivrés par des parties à la CITES pour des spécimens d'espèces énumérées dans ses annexes I, II ou III soient délivrés uniquement dans certaines conditions, notamment que de tels spécimens n'aient pas été obtenus en violation des lois de cet État pour la protection de la faune et de la flore ;

VU la législation forestière en vigueur au Cameroun et notamment le code forestier et les autres législations pertinentes applicables au secteur forestier ;

VU le règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne¹;

CONSIDÉRANT que la communication de la Commission européenne au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen sur le plan d'action de l'Union européenne pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)² est un premier pas pour combattre de manière urgente l'exploitation forestière illégale et le commerce qui y est associé ;

CONSIDÉRANT la déclaration ministérielle de Yaoundé du 16 octobre 2003 sur l'application des réglementations forestières et la gouvernance en Afrique ;

CONSIDÉRANT la déclaration commune du 28 septembre 2007 signée à Yaoundé entre le Cameroun et la Commission européenne sur la négociation d'un accord de partenariat volontaire de l'initiative FLEGT ;

CONSIDÉRANT la déclaration de principes non juridiquement contraignante, mais faisant autorité,

pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts adoptée le 14 août 1994, et l'adoption le 31 janvier 2008 par l'Assemblée générale des Nations unies d'un instrument juridiquement non contraignant sur tous les types de forêts ;

CONSIDÉRANT les principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement adoptés par le forum de haut niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Paris le 2 mars 2005, renforcés par le programme d'action d'Accra de septembre 2008 et réaffirmés par les parties ;

CONSIDÉRANT l'importance accordée par les parties aux objectifs de développement convenus au niveau international et aux objectifs du millénaire pour le développement des Nations unies ;

CONSCIENTS de l'importance des principes exposés dans la déclaration de Rio de Janeiro de 1992 sur l'environnement et le développement dans le contexte de la sauvegarde et de la gestion durable des forêts, et en particulier le principe 10 concernant l'importance de la sensibilisation du public et de la participation aux questions environnementales, et le principe 22 concernant le rôle essentiel des populations autochtones et autres communautés locales dans la gestion de l'environnement et le développement ; RÉSOLUS à œuvrer pour minimiser les effets négatifs sur les communautés locales et autochtones et les populations pauvres qui pourraient découler directement de la mise en œuvre du présent accord;

RÉAFFIRMANT l'importance accordée par les parties aux principes et aux règles qui régissent les systèmes des échanges multilatéraux, notamment les droits et les obligations prévus par l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 et les autres accords multilatéraux de l'annexe IA de l'accord de Marrakech du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, ainsi qu'à la nécessité de les appliquer ;

CONSIDÉRANT les efforts constants déployés par le Cameroun en vue de promouvoir en général une gestion durable de la forêt et de la faune sur l'ensemble du territoire national et en particulier d'assurer la légalité de tous les flux de bois ;

CONSIDÉRANT l'importance accordée par les parties à la participation de la société civile, des acteurs du secteur privé et des populations locales et riveraines, y compris des peuples autochtones, à la bonne réussite des politiques de gouvernance forestière en particulier par des consultations et l'information du public.

CONVIENNENT DE CE QUI SUIT :

ARTICLE 1

Définitions

Aux fins du présent accord, on entend par :

- a) "bois et produits dérivés", les produits énumérés à l'annexe I-A ;
- b) "bois et produits dérivés en transit", les bois et produits dérivés originaires d'un pays tiers qui entrent sous contrôle douanier sur le territoire du Cameroun et en ressortent sous la même forme, tout en conservant leur origine ;
- c) "importation dans l'Union européenne", la mise en libre pratique des bois et produits dérivés dans l'Union européenne au sens de l'article 79 du règlement (CEE) n° 2913/92 du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire¹ et qui ne peuvent pas être qualifiés de "marchandises dépourvues de tout caractère commercial" selon la définition figurant à l'article 1er, point 6), du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2193/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire ;
- d) "mise en libre pratique", un régime douanier de l'Union qui confère le statut douanier de marchandise de l'Union à une marchandise qui n'est pas de l'Union (en référence au règlement (CE) n° 2913/92 établissant le code des douanes communautaire) impliquant : la perception des droits dus à l'importation ; la perception, le cas échéant, d'autres impositions ; l'application des mesures de politique commerciale, ainsi que des mesures de prohibition ou de restriction ; et l'accomplissement des autres formalités prévues pour l'importation des marchandises ;
- e) "exportation", la sortie ou le retrait physique du territoire du Cameroun de bois et produits dérivés produits ou acquis au Cameroun à l'exception des bois et produits dérivés en transit par le territoire camerounais sous contrôle des autorités douanières du Cameroun ;
- f) "code SH", un code à quatre chiffres figurant dans la nomenclature du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises établi par la convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises de l'organisation mondiale des douanes en conformité avec les nomenclatures combinées de l'Union européenne et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ;
- g) "autorisation FLEGT", une attestation qui fait référence à une expédition comme étant de source légale et vérifiée conformément aux critères établis dans le présent accord ;
- h) "autorité de délivrance des autorisations", l'autorité désignée par le Cameroun pour délivrer et valider les autorisations FLEGT ;
- i) "autorités compétentes", les autorités désignées par les États membres de l'Union pour vérifier les autorisations FLEGT ;
- j) "expédition", une quantité de bois et produits dérivés couverte par une autorisation FLEGT envoyée au départ du Cameroun par un expéditeur ou un transporteur, qui est présentée à un bureau de douanes pour sa mise en libre pratique dans l'Union ;
- k) "bois produit ou acquis légalement", bois provenant ou issu d'un ou plusieurs processus de production

ou d'acquisition, y compris les bois importés, totalement conformes à l'ensemble des critères issus des textes de lois et règlements en vigueur au Cameroun et applicables au secteur forestier, et vérifié/contrôlé selon les modalités précisées à l'annexe II.

ARTICLE 2

Objet

1. L'objet du présent accord (ci-après également dénommé "APV") est de fournir un cadre juridique visant à assurer que toutes les importations au sein de l'Union à partir du Cameroun, des bois et produits dérivés couverts par le présent accord ont été légalement produits ou acquis.

2. Dans ce contexte, les parties conviennent, entre autres :

a) de promouvoir le commerce des bois et produits dérivés ;

b) d'établir une base pour le dialogue et la coopération ;

c) de promouvoir le développement des industries forestières au Cameroun et améliorer ainsi la compétitivité de ce secteur ;

d) de créer et favoriser des opportunités économiques pour les communautés riveraines et les entreprises locales ;

e) de renforcer les capacités des acteurs camerounais en favorisant la mise en place d'un climat propice à l'investissement dans la gestion durable des forêts.

ARTICLE 3

Champ d'application

Le présent accord s'applique à l'ensemble des bois et produits dérivés soumis au régime d'autorisation FLEGT et énumérés à l'annexe I-A.

ARTICLE 4

Régime d'autorisation FLEGT

1. Un régime d'autorisation concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (ci-après dénommé "régime d'autorisation FLEGT") est établi entre les parties au présent accord. Il instaure un ensemble d'exigences et de procédures qui a pour but de vérifier et d'attester, au moyen d'autorisations FLEGT, que les bois et les produits dérivés expédiés vers l'Union sont produits ou acquis légalement. L'Union n'accepte de telles expéditions du Cameroun pour importation dans l'Union que si elles sont couvertes par lesdites autorisations FLEGT.

2. Le régime d'autorisation FLEGT s'applique aux bois et produits dérivés énumérés à l'annexe I-A. Les bois et produits dérivés énumérés à l'annexe I-B ne peuvent pas être exportés depuis le Cameroun.

3. Les parties conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires pour appliquer ce régime d'autorisation FLEGT.

ARTICLE 5

Autorité de délivrance des autorisations

1. Le Cameroun désigne son autorité de délivrance des autorisations FLEGT et en notifie les coordonnées à la Commission européenne. Les deux parties rendent ces informations publiques.

2. L'autorité de délivrance des autorisations vérifie que les bois et produits dérivés sont produits ou acquis légalement, conformément à la législation figurant à l'annexe II. Elle délivre, selon des modalités spécifiées à l'annexe III-A, des autorisations FLEGT couvrant les expéditions de bois et produits dérivés qui sont produits ou acquis légalement au Cameroun et qui sont destinés à l'exportation vers l'Union.

3. Il ne pourra pas être délivré d'autorisations FLEGT par l'autorité de délivrance pour les bois et produits dérivés qui sont composés de, ou comprennent des bois et produits dérivés importés au Cameroun depuis un pays tiers sous une forme dans laquelle les lois de ce pays interdisent l'exportation, ou pour laquelle il y a des preuves que ces bois et produits dérivés ont été produits ou acquis en violation des lois du pays où les arbres ont été prélevés.

4. L'autorité de délivrance des autorisations documente et rend publiques ses procédures de délivrance des autorisations FLEGT.

ARTICLE 6

Autorités compétentes de l'Union

1. La Commission européenne communique au Cameroun les coordonnées des autorités compétentes de chaque État membre de l'Union et leurs champs territoriaux de compétences respectifs.

2. Les autorités compétentes vérifient que chaque expédition fait l'objet d'une autorisation FLEGT en règle avant sa mise en libre pratique dans l'Union. Les procédures régissant la mise en libre pratique dans l'Union d'expéditions couvertes par une autorisation FLEGT sont décrites à l'annexe IV.

3. Chaque autorité compétente tient à jour et publie annuellement un relevé des autorisations FLEGT reçues.

4. Conformément à la législation nationale relative à la protection des données, les autorités compétentes accordent aux personnes et organismes désignés par le Cameroun comme auditeur indépendant, l'accès aux documents et données pertinents.

5. Toutefois, les bois et produits dérivés issus des espèces énumérées dans les appendices de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et couverts par une autorisation FLEGT, à l'entrée de l'Union, ne seront soumis qu'à la seule vérification prescrite par le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif

à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, l'autorisation FLEGT attestant également que ces bois ont été produits ou acquis légalement.

ARTICLE 7

Autorisations FLEGT

1. Les autorisations FLEGT sont émises par l'autorité de délivrance des autorisations pour attester que les bois et produits dérivés sont produits ou acquis légalement.
2. Les autorisations FLEGT sont établies sur un formulaire bilingue (français et anglais) et sont remplies en français ou en anglais.
3. Les parties peuvent, d'un commun accord, établir un système électronique pour l'émission, la transmission et la réception des autorisations FLEGT.
4. Les autorisations FLEGT sont délivrées conformément aux procédures décrites à l'annexe V.

ARTICLE 8

Bois produit ou acquis légalement

1. Aux fins du présent accord, une définition du bois produit ou acquis légalement figure à l'article 1er, point k), et à l'annexe II.
2. L'annexe II présente également la législation nationale du Cameroun qui doit être respectée pour qu'une autorisation FLEGT puisse être émise. Elle comprend des grilles de légalité, avec des critères, indicateurs et vérificateurs qui permettent d'établir la conformité à la législation en vigueur.

ARTICLE 9

Vérification de la légalité du bois produit ou acquis

1. Le Cameroun met en place un système pour vérifier que les bois et produits dérivés sont produits ou acquis légalement et que seules les expéditions vérifiées comme telles sont exportées vers l'Union. Ce système de vérification de la légalité comprend des contrôles de conformité afin de fournir l'assurance que les bois et produits dérivés destinés à l'exportation vers l'Union ont été légalement produits ou acquis et que les autorisations FLEGT n'ont pas été délivrées pour des expéditions de bois qui n'ont pas été produits ou acquis légalement, ou dont l'origine est inconnue. Ce système comprend également des procédures visant à assurer que du bois d'origine illégale ou inconnue n'entre pas dans la chaîne d'approvisionnement.
2. Ce système de vérification de la légalité des bois et produits dérivés est décrit à l'annexe III-A.
3. Le Cameroun vérifie la légalité des bois et produits dérivés exportés vers des marchés en dehors de l'Union, vendus sur les marchés intérieurs ainsi que des bois et produits dérivés importés.

ARTICLE 10

Consultations sur la régularité des autorisations FLEGT

1. En cas de présomption d'irrégularité d'une autorisation FLEGT, l'autorité compétente concernée peut solliciter des informations complémentaires auprès de l'autorité de délivrance des autorisations.
2. Si l'autorité de délivrance des autorisations ne répond pas dans un délai de 21 jours calendrier à compter de la date de réception de la demande, ou si les informations complémentaires reçues confirment l'irrégularité, ou si les mentions figurant sur l'autorisation FLEGT ne correspondent pas à l'expédition, l'autorité compétente concernée n'accepte pas l'autorisation FLEGT et décide des suites à donner en application de la législation nationale en vigueur. L'autorité de délivrance des autorisations en est informée.
3. Si en revanche, il ressort des informations complémentaires données par l'autorité de délivrance des autorisations que l'autorisation FLEGT est bien en règle, l'autorisation FLEGT est acceptée et suit les procédures décrites à l'annexe IV.

ARTICLE 11

Auditeur indépendant

1. Les parties s'accordent sur la nécessité d'engager les services d'un auditeur indépendant à des périodes convenues pour s'assurer de la performance et de l'efficacité du régime d'autorisation FLEGT, tel qu'élaboré à l'annexe VI.
2. Le Cameroun, en consultation avec l'Union, engage les services de cet auditeur indépendant.
3. L'auditeur indépendant communique ses observations aux parties au moyen de rapports complets selon la procédure décrite à l'annexe VI.
4. Les parties facilitent le travail de l'auditeur indépendant, notamment en assurant que celui-ci a accès sur les territoires respectifs des deux parties aux informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Toutefois, les parties, conformément à leurs législations respectives sur la protection des données, peuvent s'abstenir de divulguer toute information qu'elles ne sont pas autorisées à communiquer.
5. Le Cameroun publie le rapport de l'auditeur indépendant suivant les modalités et les mécanismes prévus aux annexes VI et VII.

ARTICLE 12

Échanges d'informations sur le fonctionnement du régime FLEGT

1. Dans un objectif conjoint de protéger l'intégrité et la réputation du régime d'autorisation FLEGT mis en place dans le cadre du présent accord, les parties s'engagent à s'informer mutuellement et sans délais de toute préoccupation concernant les cas potentiels de fraude dans l'utilisation ou

l'émission des autorisations FLEGT, y compris pour des bois ou produits dérivés comprenant des bois d'origine suspecte en provenance de pays tiers, de contournement abusif ou malhonnête du régime d'autorisation FLEGT.

2. Ne constituent pas des cas de contournement au sens du présent article, les exportations de bois et produits dérivés vérifiés légaux vers les pays importateurs de bois autres que ceux de l'Union, avec lesquels le Cameroun entretient des relations commerciales.

ARTICLE 13

Démarrage du régime d'autorisation FLEGT

1. Les parties conviennent de la date à partir de laquelle le régime d'autorisation FLEGT est opérationnel.

2. Le démarrage de la délivrance des autorisations FLEGT est précédé d'une évaluation technique conjointe dont les objectifs et les critères sont prévus à l'annexe VIII.

ARTICLE 14

Calendrier de mise en œuvre de l'accord

1. Les parties s'accordent sur le calendrier préalable à la mise en œuvre figurant à l'annexe IX.

2. Le Conseil conjoint de mise en œuvre, prévu à l'article 19, travaillant par l'intermédiaire du Comité conjoint de suivi, évalue les progrès accomplis dans la mise en œuvre par rapport au calendrier prévu à l'annexe IX.

ARTICLE 15

Mesures d'accompagnement

1. Les parties ont identifié les domaines exposés à l'annexe X comme étant ceux dans lesquels des ressources techniques et financières complémentaires sont nécessaires pour la mise en œuvre du présent accord.

2. La fourniture de ces ressources complémentaires est soumise aux procédures normales de programmation de l'aide au Cameroun de l'Union et de ses États membres, ainsi qu'aux procédures budgétaires du Cameroun lui-même.

3. Les parties considèrent la nécessité de disposer d'un arrangement commun, par lequel le financement et les contributions techniques de la Commission européenne et des États membres de l'Union sont coordonnés pour soutenir ces mesures dans le cadre du Programme Sectoriel

Forêt Environnement.

4. Le Cameroun veille à ce que le renforcement des capacités lié à la mise en œuvre de cet accord soit intégré dans les instruments nationaux de planification, tels que le Programme Sectoriel Forêt

Environnement et les stratégies de réduction de la pauvreté.

5. Les parties veillent à ce que les activités liées à la mise en œuvre du présent accord soient coordonnées avec les initiatives de développement pertinentes telles que :

- a) l'appui au développement local ;
- b) la promotion de l'industrialisation du secteur forestier;
- c) le renforcement des capacités.

6. L'apport de ressources complémentaires est soumis aux procédures régissant l'aide de l'Union, comme prévu dans l'accord de Cotonou et à celles régissant l'aide bilatérale de chacun des États membres de l'Union au Cameroun, sans préjudice des procédures propres à des bailleurs intéressés en respectant les principes édictés dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

À ce titre, les ressources complémentaires viennent financer les activités susvisées au paragraphe 5 dans le cadre et la logique du Programme Sectoriel Forêt Environnement.

ARTICLE 16

Participation des parties prenantes à la mise en œuvre de l'accord

1. Le Cameroun consulte régulièrement les parties prenantes camerounaises sur la mise en œuvre du présent accord, dans le cadre d'un Comité national de suivi ou par l'intermédiaire d'autres plateformes de concertation, en prenant en considération sa législation relative au régime des forêts et de la faune et l'ensemble des lois et règlements en vigueur régissant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice pour les questions liées à l'environnement.

2. Les modalités de mise en place d'un Comité national de suivi et les rôles respectifs des différentes parties prenantes camerounaises dans la mise en œuvre de l'accord sont décrits entre autres dans les annexes III-A, III-B et X.

3. L'Union consulte régulièrement les parties prenantes européennes sur la mise en œuvre du présent accord, en vertu de la convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ainsi que sur la transposition du droit de l'Union.

ARTICLE 17

Clauses de sauvegarde sociale, économique et environnementale des communautés locales et autochtones

1. Afin de minimiser les effets négatifs potentiels du régime d'autorisation FLEGT sur les communautés autochtones et locales concernées, les parties conviennent d'évaluer l'incidence du présent accord sur leurs modes de vie.

2. Les parties surveillent les incidences notamment économiques et environnementales du présent accord sur ces communautés, et prennent des mesures raisonnables appropriées en vue d'atténuer toute incidence défavorable.

ARTICLE 18

Mesures incitatives relatives au marché

L'accès au marché de l'Union des bois et produits dérivés importés du Cameroun selon les termes du présent accord est accompagné d'actions de promotion de ces bois et produits dérivés. Ces actions comprennent :

- a) l'encouragement des politiques d'achat publiques et privées qui reconnaissent les efforts pour assurer un approvisionnement en produits forestiers d'origine légale, notamment les bois et produits dérivés ;
- b) la promotion des bois et produits dérivés faisant l'objet d'une autorisation FLEGT sur le marché de l'Union ;
- c) la promotion au niveau international du système de vérification de la légalité établi dans le cadre du présent accord.

ARTICLE 19

Dispositif institutionnel de mise en œuvre

1. Après la ratification du présent accord, les parties mettent en place une structure de décision appelée "Conseil conjoint de mise en œuvre", ci-après dénommé "le Conseil", et une structure consultative appelée "Comité conjoint de suivi" (CCS).

2. Le Conseil est constitué de deux représentants désignés par chacune des parties à raison d'un représentant par partie. Il reçoit délégation des parties aux fins de superviser la mise en œuvre et prend ses décisions par consensus. Ces décisions seront formalisées sous la forme de résolutions signées par les représentants des parties. Le Conseil est responsable de la mise en œuvre du présent accord. En outre, le Conseil :

- a) se réunit à des dates convenues d'un commun accord par les parties ;
- b) établit ses propres règles de procédure ;
- c) rend public un rapport annuel dont les détails concernant le contenu dudit rapport figurent à l'annexe VII ;
- d) s'assure que les travaux du CCS sont transparents et que les informations et résultats qui s'y rapportent sont accessibles au public ;
- e) définit les modalités de règlement des différends et participe à la recherche de solutions mutuellement satisfaisantes pour maintenir le bon fonctionnement du présent accord, conformément à l'article 24 ;

f) examine les amendements aux dispositions du présent accord et adopte ceux relatifs aux annexes, conformément à l'article 29.

3. Placé sous l'autorité du Conseil, le CCS, dont les membres sont désignés par les parties, assure le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du présent accord. Il facilite également le dialogue et l'échange d'informations entre les parties. En outre, le CCS :

a) se réunit au moins deux fois par an aux dates et lieux arrêtés par le Conseil et fait des recommandations consensuelles au Conseil ;

b) élabore l'ordre du jour de ses travaux et les termes de référence pour les actions communes ;

c) établit, après validation par le Conseil, ses propres règles de procédures ;

d) est présidé lors de ses réunions suivant un système de coprésidence ;

e) peut créer des groupes de travail ou d'autres organismes auxiliaires pour les domaines exigeant des compétences spécifiques.

4. Les missions du CCS sont définies à l'annexe XI.

ARTICLE 20

Communication sur la mise en œuvre de l'accord

1. Les représentants des parties chargés des communications officielles concernant la mise en œuvre du présent accord sont :

a) pour le Cameroun : le ministre en charge des forêts ;

b) pour l'Union : le chef de la Délégation de l'Union européenne au Cameroun.

2. Les parties se communiquent, en temps utile, les informations nécessaires pour la mise en œuvre du présent accord.

ARTICLE 21

Information rendue publique

1. L'information rendue publique est considérée comme un des éléments de base destinés à renforcer la gouvernance dans le cadre de l'application du présent accord. En vue d'atteindre cet objectif visant à garantir la transparence du fonctionnement du régime d'autorisation FLEGT au Cameroun et dans l'Union, les parties conviennent de recourir aux mécanismes de communication les plus appropriés, à savoir : les médias écrits et audiovisuels, l'internet, des ateliers et publications diverses. L'information rendue publique est détaillée à l'annexe VII.

2. Les parties conviennent également que les attributions, procédures et modalités de fonctionnement du Conseil et du CCS sont rendues publiques.

ARTICLE 22

Informations confidentielles

1. Chaque partie s'engage à ne pas divulguer, dans les limites prescrites par ses propres lois, les Informations confidentielles échangées dans le cadre du présent accord. Les parties s'abstiennent de divulguer au public, et ne permettent pas à leurs autorités impliquées dans la mise en œuvre de l'accord de divulguer les informations échangées dans le cadre du présent accord qui constituent des secrets de commerce ou des informations commerciales confidentielles.
2. Sous réserve du paragraphe 1, les informations suivantes ne seront pas considérées comme confidentielles :
 - a) le nombre des autorisations FLEGT délivrées par le Cameroun et reçues par l'Union ainsi que le volume de bois et produits dérivés exportés du Cameroun et reçus par l'Union ;
 - b) les noms et adresses des titulaires d'autorisation FLEGT et des importateurs.

ARTICLE 23

Application territoriale

Le présent accord s'applique au territoire dans lequel le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est appliqué en vertu des conditions fixées dans ce traité, d'une part, et au territoire du Cameroun, d'autre part.

ARTICLE 24

Règlement des différends

1. Les parties cherchent à résoudre tout différend concernant l'application ou l'interprétation du présent accord au moyen de consultations rapides.
2. Si un conflit n'a pas été réglé au moyen de consultations rapides, la partie la plus diligente peut renvoyer le conflit au Conseil, qui s'efforce de proposer des modalités de règlement aux parties. Il est remis au Conseil toutes les informations appropriées pour un examen approfondi de la situation en vue de trouver une solution acceptable. À cet effet, le Conseil peut saisir le CCS du dossier. Le CCS dispose d'un délai fixé par le Conseil pour transmettre sa proposition de solution au Conseil, qui s'efforce d'examiner toutes les possibilités pour maintenir le bon fonctionnement du présent accord.
3. Au cas où le Conseil se révélerait incapable de régler le conflit, les parties peuvent :
 - a) demander conjointement les bons offices ou la médiation d'une tierce partie ;
 - b) dans le cas où il n'est pas possible de régler le conflit conformément au paragraphe 1, point a) avoir recours à l'arbitrage.

4. Le Conseil établit les modalités de consultation, de médiation et d'arbitrage, en cohérence avec celles convenues dans le cadre de l'accord de partenariat économique ou, durant la période intermédiaire, dans le cadre de l'accord d'étape vers un accord de partenariat économique entre l'Union et ses États membres, d'une part, et la partie Afrique centrale (Cameroun), d'autre part.

ARTICLE 25

Suspension

1. Chaque partie peut suspendre l'application du présent accord. La décision de suspension et les raisons de cette décision sont notifiées par écrit à l'autre partie.
2. Les dispositions du présent accord cessent alors de s'appliquer 90 jours calendrier à compter de cette notification.
3. L'application du présent accord reprend trente jours calendrier après que la partie qui a suspendu son application informe l'autre partie que les raisons de la suspension ne s'appliquent plus.

ARTICLE 26

Annexes

Les annexes font partie intégrante du présent accord.

ARTICLE 27

Durée et renouvellement

À compter de son entrée en vigueur, le présent accord demeure en vigueur pour une période de sept ans, renouvelable par tacite reconduction des parties pour des périodes de même durée, sauf pour une partie à y renoncer en notifiant à l'autre sa décision au moins douze mois avant l'expiration de la période en cours

ARTICLE 28

Dénonciation de l'accord

Nonobstant l'article 27, l'une ou l'autre partie peut dénoncer le présent accord en le notifiant à l'autre. Le présent accord cesse alors de s'appliquer douze mois après la date de cette notification.

ARTICLE 29

Amendements

1. Agissant par l'intermédiaire de son représentant au sein du Conseil, toute partie souhaitant modifier le présent accord notifie à l'autre partie sa proposition au moins trois mois avant la prochaine réunion du CCS. Le Conseil charge le CCS d'examiner la proposition. En cas de consensus, ce dernier formule une recommandation qu'il notifie au Conseil pour appréciation.

Chaque représentant examine la recommandation et, s'il l'a agréé, en informe l'autre en vue de convenir d'une date pour la signature et chaque partie l'adopte selon ses propres procédures internes.

2. Tout amendement ainsi approuvé par les deux parties entre en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle les parties se notifient l'achèvement des procédures nécessaires à cet effet.

3. Par dérogation au paragraphe 1 du présent article, et sans préjudice de l'examen par le CCS, les amendements aux annexes sont adoptés par le Conseil.

4. La notification de tout amendement est envoyée aux dépositaires du présent accord et entre en vigueur dans les délais et formes définis au paragraphe 2 du présent article.

ARTICLE 30

Textes faisant foi

Le présent accord est rédigé en double exemplaire en langues allemande, anglaise, bulgare, danoise, espagnole, estonienne, finnoise, française, grecque, hongroise, italienne, lettone, lituanienne, maltaise, néerlandaise, polonaise, portugaise, roumaine, slovaque, slovène, suédoise, tchèque, tous les textes faisant foi. En cas de divergence d'interprétation, la version française prévaut.

ARTICLE 31

Entrée en vigueur

1. Le présent accord entre en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle les parties se notifient par écrit, l'achèvement des procédures respectives et nécessaires à cette fin. 2. La notification est envoyée au Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne et au ministre des affaires étrangères du Cameroun, qui seront les dépositaires communs du présent accord.

**ANNEXE 2 : PRINCIPES ET CRITÈRES DU FOREST STEWARDSHIP
COUNCIL**

Forest Stewardship Council®

FSC® INTERNATIONAL STANDARD

FSC PRINCIPLES AND CRITERIA FOR FOREST STEWARDSHIP

FSC-STD-01-001 V5-2 EN

The FSC Principles and Criteria

Principle 1: Compliance with Laws

The Organization shall comply with all applicable laws, regulations and nationally- ratified international treaties, conventions and agreements.

1.1 The Organization shall be a legally defined entity with clear, documented and unchallenged legal registration, with written authorization from the legally competent authority for specific activities.

1.2 The Organization shall demonstrate that the legal status of the Management Unit, including tenure and use rights, and its boundaries, are clearly defined.

1.3 The Organization shall have legal rights to operate in the Management Unit, which fit the legal status of The Organization and of the Management Unit, and shall comply with the associated legal obligations in applicable national and local laws and regulations and administrative requirements. The legal rights shall provide for harvest of products and/or supply of ecosystem services from within the Management Unit. The Organization shall pay the legally prescribed charges associated with such rights and obligations.

1.4 The Organization shall develop and implement measures, and/or shall engage with regulatory agencies, to systematically protect the Management Unit from unauthorized or illegal resource use, settlement and other illegal activities.

1.5 The Organization shall comply with the applicable national laws, local laws, ratified international

conventions and obligatory codes of practice, relating to the transportation and trade of forest products within and from the Management Unit and/or up to the point of first sale.

1.6 The Organization shall identify, prevent and resolve disputes over issues of statutory or customary law, which can be settled out of court in a timely manner, through engagement with affected stakeholders.

1.7 The Organization shall publicize a commitment not to offer or receive bribes in money or any other form of corruption, and shall comply with anti-corruption legislation where this exists. In the absence of anti-corruption legislation, The Organization shall implement other anti-corruption measures proportionate to the scale and intensity of management activities and the risk of corruption.

1.8 The Organization shall demonstrate a long-term commitment to adhere to the FSC Principles and

Criteria in the Management Unit, and to related FSC Policies and Standards. A statement of this commitment shall be contained in a publicly available document made freely available.

Principle 2: Workers Rights and Employment Conditions

The Organization shall maintain or enhance the social and economic wellbeing of workers.

2.1 The Organization shall uphold the principles and rights at work as defined in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998) based on the eight ILO Core Labour Conventions.

2.2 The Organization shall promote gender equality in employment practices, training opportunities, awarding of contracts, processes of engagement and management activities.

2.3 The Organization shall implement health and safety practices to protect workers from occupational safety and health hazards. These practices shall, proportionate to scale, intensity and risk of management activities, meet or exceed the recommendations of the ILO Code of Practice on Safety and Health in Forestry Work.

2.4 The Organization shall pay wages that meet or exceed minimum forest industry standards or other recognized forest industry wage agreements or living wages, where these are higher than the legal minimum wages. When none of these exist, The Organization shall through engagement with workers develop mechanisms for determining living wages.

2.5 The Organization shall demonstrate that workers have job-specific training and supervision to safely and effectively implement the management plan and all management activities.

2.6 The Organization through engagement with workers shall have mechanisms for resolving grievances and for providing fair compensation to workers for loss or damage to property, occupational diseases, or occupational injuries sustained while working for The Organization.

Principle 3: Indigenous Peoples' Rights

The Organization shall identify and uphold Indigenous Peoples' legal and customary rights of ownership, use and management of land, territories and resources affected by management activities.

3.1 The Organization shall identify the Indigenous Peoples that exist within the Management Unit or are affected by management activities. The Organization shall then, through engagement with these Indigenous Peoples, identify their rights of tenure, their rights of access to and use of forest resources and ecosystem services, their customary rights and legal rights and obligations, that apply within the Management Unit. The Organization shall also identify areas where these rights are contested.

3.2 The Organization shall recognize and uphold* the legal and customary rights of Indigenous Peoples to maintain control over management activities within or related to the Management Unit to the extent necessary to protect their rights, resources and lands and territories. Delegation by Indigenous Peoples of control over management activities to third parties requires Free, Prior and Informed Consent.

3.3 In the event of delegation of control over management activities, a binding agreement between The Organization and the Indigenous Peoples shall be concluded through Free, Prior and Informed

Consent. The agreement shall define its duration, provisions for renegotiation, renewal, termination, economic conditions and other terms and conditions. The agreement shall make provision for monitoring by Indigenous Peoples of The Organization's compliance with its terms and conditions.

3.4 The Organization shall recognize and uphold the rights, customs and culture of Indigenous Peoples as defined in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007) and ILO Convention 169 (1989).

3.5 The Organization, through engagement with Indigenous Peoples, shall identify sites which are of special cultural, ecological, economic, religious or spiritual significance and for which these Indigenous Peoples hold legal or customary rights. These sites shall be recognized by The

Organization and their management, and/or protection shall be agreed through engagement with these Indigenous Peoples.

3.6 The Organization shall uphold* the right of Indigenous Peoples* to protect and utilize their traditional knowledge and shall compensate Indigenous Peoples for the utilization of such knowledge and their intellectual property. A binding agreement as per Criterion 3.3 shall be concluded between The Organization and the Indigenous Peoples for such utilization through Free, Prior and Informed Consent before utilization takes place and shall be consistent with the protection of intellectual property rights.

Principle 4: Community Relations

The Organization shall contribute to maintaining or enhancing the social and economic wellbeing of local communities.

4.1 The Organization shall identify the local communities that exist within the Management Unit and those that are affected by management activities. The Organization shall then, through engagement with these local communities, identify their rights of tenure, their rights of access to and use of forest resources and ecosystem services, their customary rights and legal rights and obligations, that apply within the Management Unit.

4.2 The Organization shall recognize and uphold the legal and customary rights of local communities to maintain control over management activities within or related to the Management Unit to the extent necessary to protect their rights, resources, lands and territories. Delegation by local communities of control over management activities to third parties requires Free, Prior and Informed Consent.

4.3 The Organization shall provide reasonable opportunities for employment, training and other services

to local communities, contractors and suppliers proportionate to scale and intensity of its management activities.

4.4 The Organization shall implement additional activities, through engagement with local communities, that contribute to their social and economic development, proportionate to the scale, intensity and socio-economic impact of its management activities.

4.5 The Organization, through engagement with local communities, shall take action to identify, avoid and mitigate significant negative social, environmental and economic impacts of its

management activities on affected communities. The action taken shall be proportionate to the scale, intensity and risk of those activities and negative impacts.

4.6 The Organization, through engagement with local communities, shall have mechanisms for resolving grievances and providing fair compensation to local communities and individuals with regard to the impacts of management activities of The Organization.

4.7 The Organization, through engagement with local communities, shall identify sites which are of special cultural, ecological, economic, religious or spiritual significance, and for which these local communities hold legal or customary rights. These sites shall be recognized by The Organization, and their management and/or protection shall be agreed through engagement with these local communities.

4.8 The Organization shall uphold the right of local communities to protect and utilize their traditional knowledge and shall compensate local communities for the utilization of such knowledge and their intellectual property. A binding agreement as per Criterion 3.3 shall be concluded between The Organization and the local communities for such utilization through Free, Prior and Informed Consent before utilization takes place, and shall be consistent with the protection of intellectual property rights.

The Organization shall efficiently manage the range of multiple products and services of the Management Unit to maintain or enhance long term economic viability and the range of environmental and social benefits.

5.1 The Organization shall identify, produce, or enable the production of, diversified benefits and/or products, based on the range of resources and ecosystem services existing in the Management Unit in order to strengthen and diversify the local economy proportionate to the scale and intensity of management activities.

5.2 The Organization shall normally harvest products and services from the Management Unit at or below a level which can be permanently sustained.

5.3 The Organization shall demonstrate that the positive and negative externalities of operation are included in the management plan.

5.4 The Organization shall use local processing, local services, and local value adding to meet the requirements of The Organization where these are available, proportionate to scale, intensity and risk. If these are not locally available, The Organization shall make reasonable attempts to help establish these services.

5.5 The Organization shall demonstrate through its planning and expenditures proportionate to scale, intensity and risk, its commitment to long-term economic viability.

Principle 6: Environmental Values and Impacts

The Organization shall maintain, conserve and/or restore ecosystem services and environmental values of the Management Unit, and shall avoid, repair or mitigate negative environmental impacts.

6.1 The Organization shall assess environmental values in the Management Unit and those values outside the Management Unit potentially affected by management activities. This assessment shall be undertaken with a level of detail, scale and frequency that is proportionate to the scale, intensity and risk of management activities, and is sufficient for the purpose of deciding the necessary conservation measures, and for detecting and monitoring possible negative impacts of those activities.

6.2 Prior to the start of site-disturbing activities, The Organization shall identify and assess the scale, intensity and risk of potential impacts of management activities on the identified environmental values.

6.3 The Organization shall identify and implement effective actions to prevent negative impacts of management activities on the environmental values, and to mitigate and repair those that occur, proportionate to the scale, intensity and risk of these impacts.

6.4 The Organization shall protect rare species and threatened species and their habitats in the Management Unit through conservation zones, protection areas, connectivity and/or (where necessary) other direct measures for their survival and viability. These measures shall be proportionate to the scale, intensity and risk* of management activities and to the conservation status and ecological requirements of the rare and threatened species. The Organization shall take into account the geographic range and ecological requirements of rare and threatened species beyond the boundary of the Management Unit, when determining the measures to be taken inside the Management Unit.

6.5 The Organization shall identify and protect representative sample areas of native ecosystems and/ or restore them to more natural conditions. Where representative sample areas do not exist or are insufficient, The Organization shall restore a proportion of the Management Unit to more natural conditions. The size of the areas and the measures taken for their protection or restoration, including within plantations, shall be proportionate to the conservation status and value of the ecosystems at the landscape level, and the scale, intensity and risk of management activities.

6.6 The Organization shall effectively maintain the continued existence of naturally occurring native species and genotypes, and prevent losses of biological diversity, especially through habitat management in the Management Unit. The Organization shall demonstrate that effective measures are in place to manage and control hunting, fishing, trapping and collecting.

6.7 The Organization shall protect or restore natural water courses, water bodies, riparian zones and their connectivity. The Organization shall avoid negative impacts on water quality and quantity and mitigate and remedy those that occur.

6.8 The Organization shall manage the landscape in the Management Unit to maintain and/or restore a varying mosaic of species, sizes, ages, spatial scales and regeneration cycles appropriate for the landscape values in that region, and for enhancing environmental and economic resilience.

6.9 The Organization shall not convert natural forest to plantations, nor natural forests or plantations on sites directly converted from natural forest to non-forest land use, except when the conversion:

- a) affects a very limited portion of the area of the Management Unit, and
- b) will produce clear, substantial, additional, secure long-term conservation benefits in the Management Unit, and
- c) does not damage or threaten High Conservation Values, nor any sites or resources necessary to maintain or enhance those High Conservation Values.

6.10 Management Units containing plantations that were established on areas converted from natural forest after November 1994 shall not qualify for certification, except where:

- a) clear and sufficient evidence is provided that The Organization was not directly or indirectly responsible for the conversion, or
- b) the conversion affected a very limited portion of the area of the Management Unit and is producing clear, substantial, additional, secure long-term conservation benefits in the Management Unit.

Principle 7: Management Planning

The Organization shall have a management plan consistent with its policies and objectives and proportionate to scale, intensity and risks of its management activities. The management plan shall be implemented and kept up to date based on monitoring information in order to promote

adaptive management. The associated planning and procedural documentation shall be sufficient to guide staff, inform affected stakeholders and interested stakeholders and to justify management decisions.

7.1 The Organization shall, proportionate to scale, intensity and risk of its management activities, set policies (visions and values) and objectives for management, which are environmentally sound, socially beneficial and economically viable. Summaries of these policies and objectives shall be incorporated into the management plan, and publicized.

7.2 The Organization shall have and implement a management plan for the Management Unit which is fully consistent with the policies and objectives as established according to Criterion 7.1. The management plan shall describe the natural resources that exist in the Management Unit and explain how the plan will meet the FSC certification requirements. The management plan shall cover forest management planning and social management planning proportionate to scale, intensity and risk of the planned activities.

7.3 The management plan shall include verifiable targets by which progress towards each of the prescribed management objectives can be assessed.

7.4 The Organization shall update and revise periodically the management planning and procedural documentation to incorporate the results of monitoring and evaluation, stakeholder engagement or new scientific and technical information, as well as to respond to changing environmental, social and economic circumstances.

7.5 The Organization shall make publicly available a summary of the management plan free of charge. Excluding confidential information, other relevant components of the management plan shall be made available to affected stakeholders on request, and at cost of reproduction and handling.

7.6 The Organization shall, proportionate to scale, intensity and risk of management activities, proactively and transparently engage affected stakeholders in its management planning and monitoring processes, and shall engage interested stakeholders on request.

Principle 8: Monitoring and Assessment

The Organization shall demonstrate that, progress towards achieving the management objectives, the impacts of management activities and the condition of the Management Unit, are monitored and evaluated proportionate to the scale, intensity and risk of management activities, in order to implement adaptive management.

8.1 The Organization shall monitor the implementation of its management plan, including its policies and objectives, its progress with the activities planned, and the achievement of its verifiable targets.

8.2 The Organization shall monitor and evaluate the environmental and social impacts of the activities carried out in the Management Unit, and changes in its environmental condition.

8.3 The Organization shall analyze the results of monitoring and evaluation and feed the outcomes of this analysis back into the planning process.

8.4 The Organization shall make publicly available a summary of the results of monitoring free of charge, excluding confidential information.

8.5 The Organization shall have and implement a tracking and tracing system proportionate to scale, intensity and risk of its management activities, for demonstrating the source and volume in proportion to projected output for each year, of all products from the Management Unit that are marketed as FSC certified.

Principle 9: High Conservation Values

The Organization shall maintain and/or enhance the High Conservation Values in the Management Unit through applying the precautionary approach.

9.1 The Organization, through engagement with affected stakeholders, interested stakeholders and other means and sources, shall assess and record the presence and status of the following High Conservation Values in the Management Unit*, proportionate to the scale, intensity and risk of impacts of management activities, and likelihood of the occurrence of the High Conservation Values:

HCV 1 - Species diversity. Concentrations of biological diversity* including endemic species, and rare, threatened or endangered* species, that are significant at global, regional or national levels.

HCV 2 - Landscape-level ecosystems and mosaics. Intact forest landscapes and large landscape-level ecosystems and ecosystem mosaics that are significant at global, regional or national levels, and that contain viable populations of the great majority of the naturally occurring species in natural patterns of distribution and abundance.

HCV 3 - Ecosystems and habitats. Rare, threatened, or endangered ecosystems, habitats or refugia.

HCV 4 - Critical ecosystem services. Basic ecosystem services in critical situations, including protection of water catchments and control of erosion of vulnerable soils and slopes.

HCV 5 - Community needs. Sites and resources fundamental for satisfying the basic necessities of local communities or Indigenous Peoples (for livelihoods, health, nutrition, water, etc.), identified through engagement with these communities or Indigenous Peoples.

HCV 6 - Cultural values. Sites, resources, habitats and landscapes of global or national cultural, archaeological or historical significance, and/or of critical cultural, ecological, economic or religious/sacred importance for the traditional cultures of local communities or Indigenous Peoples, identified through engagement with these local communities or Indigenous Peoples.

9.2 The Organization shall develop effective strategies that maintain and/or enhance the identified High

Conservation Values, through engagement with affected stakeholders, interested stakeholders and experts.

9.3 The Organization shall implement strategies and actions that maintain and/or enhance the identified High Conservation Values. These strategies and actions shall implement the precautionary approach and be proportionate to the scale, intensity and risk of management activities.

9.4 The Organization shall demonstrate that periodic monitoring is carried out to assess changes in the status of High Conservation Values, and shall adapt its management strategies to ensure their effective protection. The monitoring shall be proportionate to the scale, intensity and risk of management activities, and shall include engagement with affected stakeholders, interested stakeholders and experts.

Principle 10: Implementation of Management Activities

Management activities conducted by or for The Organization for the Management Unit shall be selected and implemented consistent with The Organization's economic, environmental and social policies and objectives and in compliance with the Principles and Criteria collectively.

10.1 After harvest or in accordance with the management plan*, The Organization* shall, by natural or artificial regeneration methods, regenerate vegetation cover in a timely fashion to pre-harvesting or more natural conditions.

10.2 The Organization shall use species for regeneration that are ecologically well adapted to the site and to the management objectives. The Organization shall use native species and local genotypes for regeneration, unless there is clear and convincing justification for using others.

10.3 The Organization shall only use alien species when knowledge and/or experience have shown that any invasive impacts can be controlled and effective mitigation measures are in place.

10.4 The Organization shall not use genetically modified organisms in the Management Unit.

10.5 The Organization shall use silvicultural practices that are ecologically appropriate for the vegetation, species, sites and management objectives.

10.6 The Organization shall minimize or avoid the use of fertilizers. When fertilizers are used, The Organization shall demonstrate that the use is equally or more ecologically and economically beneficial than the use of silvicultural systems that do not require fertilizers, and prevent, mitigate, and/ or repair damage to environmental values, including soils.

10.7 The Organization shall use integrated pest management and silviculture systems which avoid, or aim at eliminating, the use of chemical pesticides. The Organization shall not use any chemical pesticides prohibited by FSC policy. When pesticides are used, The Organization shall prevent, mitigate, and / or repair damage to environmental values and human health.

10.8 The Organization shall minimize, monitor and strictly control the use of biological control agents in accordance with internationally accepted scientific protocols. When biological control agents are used, The Organization shall prevent, mitigate, and/or repair damage to environmental values.

10.9 The Organization shall assess risks and implement activities that reduce potential negative impacts from natural hazards proportionate to scale, intensity, and risk.

10.10 The Organization shall manage infrastructural development, transport activities and silviculture so that water resources and soils are protected, and disturbance of and damage to rare and threatened species, habitats, ecosystems and landscape values are prevented, mitigated and/or repaired.

10.11 The Organization shall manage activities associated with harvesting and extraction of timber and non-timber forest products so that environmental values are conserved, merchantable waste is reduced, and damage to other products and services is avoided.

10.12 The Organization shall dispose of waste materials in an environmentally appropriate manner.

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figures

Figure 1. Écosystèmes forestiers du bassin du Congo	2
Figure 2. Production annuelle de sciages informels.....	6
Figure 3. Progrès de la certification dans le bassin du Congo	13
Figure 4. Évolution de l'aménagement et la certification dans le bassin du Congo.....	14
Figure 5. Application de la théorie de la double spirale à la révision de la loi forestière camerounaise.....	94
Figure 6. Gouvernance des institutions actives.....	344

Tableaux

Tableau 1. Couvert forestier aux échelles nationales.....	1
Tableau 2. Progrès de l'aménagement forestier dans le bassin du Congo.....	11

BIBLIOGRAPHIE

DOCTRINE

Dictionnaires

ALLAND Denis et RIALS Stéphane, Dictionnaire de la culture juridique, Paris, PUF Lamy, 2003, 1649 p.

CORNU Gérard, Vocabulaire juridique, 8e édition mise à jour., Paris, Presses universitaires de France, 2007, 970 p.

GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, ALBERT Jean-Luc *et al.*, *Lexique des termes juridiques*, 26e édition., Paris, Dalloz, 2018, 1143 p.

SALMON Jean, Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p.

Manuels et ouvrages généraux

ABI-SAAB Georges, Le développement du droit international : réflexions d'un demi-siècle. Volume I : Théorie générale du droit international, Kohen Marcelo G. et Langer Magnus Jesko (éd.), Genève, Graduate Institute Publications, 2015, 364 p.

BEURIER Jean-Pierre et KISS Alexandre Charles, Droit international de l'environnement, 5e édition, Paris, Éditions A. Pedone, 2017, 628 p.

CARREAU Dominique et JUILLARD Patrick, Droit international économique, 5e édition., Paris, Dalloz, 2013, 802 p.

COMBACAU Jean et SUR Serge, Droit international public, 10e édition., Paris, Montchrestien-Lextenso, 2012, 820 p.

DUPUY Pierre-Marie et KERBRAT Yann, Droit international public, 14e édition., Paris, Dalloz, 2018, 2754 p.

KAMTO Maurice Droit de l'environnement en Afrique, Vanves, EDICEF, 1996, 415 p.

KISS Alexandre Charles et BEURIER Jean-Pierre, Droit international de l'environnement, 3e édition., Paris, A.Pedone, 2004, 628 p.

LAUBADÈRE André de, VENEZIA Jean-Claude et GAUDEMET Yves, Droit administratif, 17e édition., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002, 504 p.

Ouvrages spécialisés

- ANGELSEN Arild, Faire progresser la REDD : Enjeux, options et répercussions, Bogor, Centre de recherche forestière internationale, 2009, 206 p.
- APPADURAI Arjun, BOUILLOT Françoise, FRAPPAT Hélène et al., Après le colonialisme : les conséquences culturelles de la globalisation, Paris, Payot, 2005, 334 p.
- ARCARI Maurizio et BALMOND Louis, Diversification des acteurs et dynamique normative en droit international, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 372 p.
- ARNAUD André-Jean, Critique de la raison juridique : entre mondialisation et post-mondialisation, Paris, LGDJ, 2003, 433 p.
- ARNAUD André-Jean, Critique de la raison juridique. 1, Où va la sociologie du droit ? vol. XXVI, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981, 491 p.
- ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (dir.), Le droit souple : Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer, Paris, Dalloz, 2009, 178 p.
- BAHUCHET Serge, (dir.), Situation des populations indigènes des forêts denses humides, Luxembourg : Lanham, MD, Office des publications officielles des Communautés européennes ; UNIPUB, 1994, 511 p.
- BASS Stephen (dir.), Certification's impacts on forests, stakeholders and supply chains, Stevenage, Hertfordshire, Earthprint, 2001, 134 p.
- BELLEY Jean-Guy, Le droit international face aux enjeux environnementaux : actes du 43^e colloque d'Aix-en-Provence, [4-6 juin 2006, Paris, L.G.D.J., 1996, 295 p.
- BENYEKHLEF Karim, SOUSA Antonia Pereira de, AMOUROUX Mathieu et al., Une possible histoire de la norme : les normativités émergentes de la mondialisation, Montréal, Les Éditions Thémis, 2015, 921 p.
- BISMUTH Régis, La standardisation internationale privée : aspects juridiques, Bruxelles, Larcier, 2014, 241 p.
- BLOCKUS Jill M, DILLENBECK Mark R, SAYER Jeffrey A et al., La conservation de la diversité biologique dans les forêts tropicales aménagées, UICN, Gland et Cambridge, Royaume-Uni, UICN, 1995, 247 p.
- BROSSET Estelle et TRUILHÉ-MARENGO Ève, Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international, Paris, La documentation française, 2006, 334 p.
- BROWN D, SCHRECKENBERG K, BIRD N et al., Bois légal : Vérification et gouvernance dans le secteur forestier, CIFOR&ODI., Bogor, 2009, 406 p.
- BURGORGUE-LARSEN Laurence, DUBOUT Edouard, MAITROT DE LA MOTTE Alexandre et al., Les interactions normatives : droit de l'Union européenne et droit international, Paris, Pedone, 2012, 380 p.

BUTTOUD Gérard et NGUINGUIRI Jean-Claude, La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs, FAO-CIFOR., Libreville-Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016, 250 p.

CANAL-FORGUES Éric, Démocratie et diplomatie environnementales : acteurs et processus en droit international, Paris, Éditions A. Pedone, 2015, 315 p.

CARBONNIER Jean, Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur, 10e édition., Paris, L.G.D.J, 2001, 493 p.

CARBONNIER Jean Essais sur les lois, [s. l.], Répertoire du notariat Defrénois, 1979, 299 p.

CARBONNIER Jean Sociologie du droit, Paris, Presses universitaires de France, 1978.

CARRÉ DE MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale de l'État, vol. Tome 1, Paris, Sirey, 1985, 878 p.

CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, GÉRARD Philippe et al., Normes internes infraconstitutionnelles, vol. Volume 2, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, 961 p.

CASHORE Benjamin, GALE Fred, MEIDINGER Errol et al., Confronting Sustainability: Forest Certification in Developing and Transitioning Countries, New Haven, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2006, 626 p.

CASSELLA Sarah, Le standard de due diligence et la responsabilité internationale : actes de la journée d'études de la Société française pour le droit international, Université du Mans, 24 février 2017, Paris, Éditions Pedone, 2018, 340 p.

CERUTTI Paolo Omar, LESCUYER Guillaume, TSANGA Raphael et al., Impacts sociaux de la certification du Forest Stewardship Council, Bogor, Centre de recherche forestière internationale, 2014, 76 p.

CHEVALLIER Jacques, L'État post-moderne, 4e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, 265 p.

CLAM Jean et MARTIN Gilles, Les transformations de la régulation juridique, Paris, Maison des sciences de l'homme, Réseau européen Droit et société, LGDJ, 1998, 454 p.

COLLECTIF, Libres propos sur les sources du droit : mélanges en l'honneur de Philippe Jestaz, Paris, Dalloz, 2006, 644 p.

CONSEIL D'ETAT, Étude annuelle 2013 du Conseil d'État - Le droit souple, Paris, La documentation française, 2013, 297 p.

CRUET Jean, La vie du droit et l'impuissance des lois, Flammarion., Paris, Ernest Flammarion, 1908, 344 p.

DAÏNOU Kasso, BRACKE Charles, VERMEULEUN Cédric et al., Hautes Valeurs de Conservation (HVC) dans les Unités Forestières d'Aménagement du Cameroun :

concepts, choix et pratiques [en ligne], Belgique, Presses agronomiques de Gembloux, 2016, 96 p.

DE VISSCHER Charles, Les effectivités du droit international public, Paris, A. Pedone, 1967, 175 p.

DELMAS-MARTY Mireille, Vers une communauté de valeurs ? Paris, Éditions du Seuil, 2011, 423 p.

DELMAS-MARTY Mireille, Le pluralisme ordonné, vol. 1, Paris, Seuil, 2006, 304 p.

DELMAS-MARTY Mireille, Critique de l'intégration normative : l'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits, Paris, Presses universitaires de France, 2004, 330 p.

DELMAS-MARTY Mireille, Le flou du droit : du Code pénal aux droits de l'homme, Paris, Presses universitaires de France, 2004, 388 p.

DELMAS-MARTY Mireille, Pour un droit commun, Paris, 1994, 252 p.

DEUMIER Pascale et SOREL Jean-Marc, Regards croisés sur *la soft law* en droit interne, européen et international : publication du séminaire de recherche du 15 juin 2017, Maison internationale de l'université Paris 1, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, une marque de Lextenso, 2018, 491 p.

DEVERS Didier et VAN DE WEGHE Jean Pierre, Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2006, Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne, 2006, 258 p.

DE WASSEIGE Carlos, FLYNN J, LOUPPE Dominique et al., Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2013, Weyrich, Belgique.

DOMMEN Caroline et CULLET Philippe, Droit international de l'environnement : textes de base et références, Londres, Kluwer Law International, 1998, 839 p.

DOUMENGE Charles, PRABHU Ravi, COLFER Carol J. Pierce et al., Manuels de critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts, Montpellier, Cirad, 2000, 112 p.

ELLIOTT Chris et CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH, Forest certification: a policy perspective, Bogor, Indonesia, Center for International Forestry Research, 2000, 330 p.

FATIN-ROUGE STÉFANINI Marthe, GAY Laurence et VIDAL-NAQUET Ariane, L'efficacité de la norme juridique : nouveau vecteur de légitimité ? Bruxelles, Bruylant, 2012, 352 p.

FOUCAULT Michel, La volonté de savoir, Gallimard, 1994, 224 p.

FOUCAULT Michel, Surveiller et punir : naissance de la prison, Paris, Gallimard, 1993, 360 p.

FRYDMAN Benoît et VAN WAEYENBERGE Arnaud, Gouverner par les standards et les indicateurs : de Hume aux rankings, Bruxelles, Bruylant, 2014.

GHÉRARI Habib, SZUREK Sandra et VÉDRINE Hubert, L'émergence de la société civile internationale : vers la privatisation du droit international ? actes du colloque des 2-3 mars 2001, Paris, Pedone, 2003, 350 p.

GRETZINGER Steve, Latin american experiences in natural forest management concessions, Rome, FAO, 2016, 99 p.

GUPTA H. S., YADAV M., SARMA D. K. et al., Ensuring Sustainability in Forestry: certification of forests, The Energy and Resources Institute (TERI), 2013, 286 p.

HACHEZ Isabelle, CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues et al., Normes internationales et constitutionnelles, vol. Volume 1, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, 687 p.

HACHEZ Isabelle, Théorie des sources du droit, vol. Volume 4, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, 1030 p.

HALE Thomas et HELD David, The Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations, John Wiley & Sons, 2018, 440 p.

HAMMJE Petra, JANICOT Laetitia et NADAL Sophie, L'efficacité de l'acte normatif : nouvelle norme, nouvelles normativités, Paris, Lextenso éditions/LEJEP, 2013, 271 p.

HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie et DIMAS Stavros, Les approches volontaires et le droit de l'environnement : contributions au colloque de Rennes, les 8 et 9 mars 2007, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, 326 p.

HOBBS Thomas, Léviathan ou Matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil, Paris, Gallimard, 2000, 1027 p.

HOBLEY Mary, Participatory forestry: The process of change in India and Nepal, London, Overseas Development Institute Publications, 1996, 364 p.

HUMPHREYS David, Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance, Earthscan, 2006, 338 p.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (dir.), Climate change 2007: mitigation of climate change, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2007, 851 p.

JOIRIS Daou Véronique et LOGO Patrice Bigombe, Gestion participative des forêts d'Afrique centrale. Un modèle à l'épreuve de la réalité, Editions Quae., Paris, Quae, 2010, 251 p.

KAMTO Maurice, Droit international de la gouvernance, Paris, Pedone, 2013, 339 p.

KELSEN Hans, Théorie pure du droit, Paris, Dalloz, 1962, 496 p.

KOLB Robert, Théorie du droit international, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, 830 p.

KOLB Robert, *Réflexions de philosophie du droit international : problèmes fondamentaux du droit international public théorie et philosophie du droit international*, Bruxelles, Bruylant Éd. de l'Université de Bruxelles, 2003, 434 p.

KOUASSIGAN G A, *L'homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, Paris, ORSTOM, 1966, 291 p.

LEROY Maya, DERROIRE Géraldine, VENDÉ Jeremy et al., *La gestion durable des forêts tropicales De l'analyse critique du concept à l'évaluation environnementale des dispositifs de gestion La gestion durable des forêts tropicales [en ligne]*, vol. 18, Agence Française de Développement (AFD), 2013, 240 p.

LEWIS Jérôme, FREEMAN Luke et BORREILL Sophie, *Le consentement libre, informé et préalable et la gestion forestière durable dans le Bassin du Congo*, Anthroscap, Londres, 2008, 80 p.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, *Droits International, Comparé et Européen.*, Aix en Provence, 2017, 214 p.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *L'effectivité du droit européen de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, Paris, La documentation française, 2000, 308 p.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine et RAJAMANI Lavanya, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, *Les livres de droit de l'académie*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 812 p.

MARTIAL-BRAZ Nathalie, RIFFARD Jean-François et BEHAR-TOUCHAIS Martine, *Les mutations de la norme : le renouvellement des sources du droit*, Paris, Economica, 2011, 309 p.

MARTÍNEZ COBO José, *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*, New York, Nations Unies, 1987, 1400 p.

MATOS Anne-Marie de et PERLO Nicoletta, *Les associations, acteurs privilégiés du droit et de la gouvernance : actes du colloque*, Aix-en-Provence, 18 et 19 janvier 2008, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2009, 218 p.

MBEMBE Joseph-Achille, *Sortir de la grande nuit : essai sur l'Afrique décolonisée*, Paris, la Découverte, 2010, 256 p.

MEGEVAND Carole, MOSNIER Aline, HOURTICQ Joël et al., *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo : réconcilier la croissance économique et la protection de la forêt [en ligne]*, Washington DC, Banque mondiale, 2013, 201 p.

NUSSBAUM Ruth et SIMULA Markku, *Forest certification: A review of impacts and assessment frameworks*, TFD's Publications., New Haven, 2004, 82 p.

OCDE, *Les Approches Volontaires dans les politiques de l'environnement : Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*, Washington; Biggleswade,

Organization for Economic Cooperation & Development Turpin Distribution Services Limited, 2003, 154 p.

OST François et VAN DE KERCHOVE Michel, De la pyramide au réseau ? pour une théorie dialectique du droit, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 599 p.

OTIS Ghislain, Méthodologie du pluralisme juridique, Paris, Karthala, 2012, 285 p.

P. Shanley, A.R. Pierce, S.A. Laird et al., Beyond timber: certification and management of non-timber forest products, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2008, 164 p.

PAVEL Castka et LEAMAN Danna (dir.), Policy matters: certification and biodiversity : how voluntary certification standards impact biodiversity and human livelihoods, Gland, International Union for Conservation of Nature, 2016, 171 p.

PELLET Alain, Le droit international du développement., Paris, Presses universitaires de France, 1987, 127 p.

PEÑA-CLAROS Marielos, BLOMMERDE Stijn et BONGERS Frans, Assessing the progress made: an evaluation of forest management certification in the tropics, Wageningen, Wageningen UR, 2009, 76 p.

PEZET Éric et SÉNÉCHAL Juliette, Normes juridiques et normes managériales : enjeux et méthode d'une nouvelle internormativité, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, 230 p.

REGAD-ALBERTIN Caroline, COMMAILLE Jacques, QUEYROU Alain et al., Aux limites du droit, Paris, Mare & Martin, 2016, 378 p.

RIPERT Georges, Les Forces créatrices du droit, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1955, 431 p.

ROCHER Guy, Études de sociologie du droit et de l'éthique [en ligne], 1ère édition., Les Éditions Thémis, 1996, 327 p., [consulté le 20 septembre 2020].

ROMANO Santi, FRANCESKAKIS Phocion, FRANÇOIS Lucien et al., L'ordre juridique, Paris, Dalloz, 1975, 84 p.

SEYMOUR Frances J. et HUTTER Carollyne (dir.), The right conditions: the World Bank, structural adjustment, and forest policy reform, Washington, D.C, World Resources Institute, 2000, 155 p.

SMOUTS Marie-Claude, Forêts tropicales, jungle internationale : les revers de l'éco politique mondiale, Paris, Presses de Sciences po, 2001, 349 p.

SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL et SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (dir.), Le droit international face aux enjeux environnementaux : actes du 43e colloque d'Aix-en-Provence, [4-6 juin 2006, Paris, Pedone, 2010, 490 p.

SOHNLE Jochen, CAMPROUX-DUFFRÈNE Marie-Pierre et MICHELOT Agnès, *Marché et environnement : le marché: menace ou remède pour la protection internationale de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 503 p.

SUPIOT Alain, *L'esprit de Philadelphie : la justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010, 170 p.

SUPIOT Alain, *Homo juridicus : essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris, Seuil, 2009, 333 p.

THIBIERGE Catherine, *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris - Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2009, 891 p.

THIBIERGE Catherine et CHEVALLIER Jacques, *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, 1204 p.

VAN DE KERCHOVE Michel et OST François, *Le Système juridique entre ordre et désordre*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, 266 p.

VAN KUIJIK Marijke, PUTZ Francis E. et ZAGT Roderick, *Effects of forest certification on biodiversity*, Wageningen, Tropenbos International, 2009, 108 p.

Thèses

BAL Lider, *Le mythe de la souveraineté en droit international : la souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international.*, Université de Strasbourg, 2012, 703 p.

DESJARDINS Marie-Claude, *Contribution à l'analyse critique de la certification équitable depuis une perspective juridique. L'exemple du secteur viticole.*, Université Bordeaux IV, 2013, 545 p.

ELOUNDOU Charlotte Gisèle Kouna, *Décentralisation forestière et gouvernance locale des forêts au Cameroun : le cas des forêts communales et communautaires dans la région Est*, Université du Maine, 2012, 351 p.

KOUPLEVATSKAYA Irina, *Stakeholders' Participation in a Forest Policy Reform Process: from Democracy Promotion to Power Re-distribution. A Theoretical Case Study in Kyrgyzstan*, AgroParisTech, 2007.

LAMBERT-HABIB Marie-Laure, *Le commerce des espèces sauvages : entre droit international et gestion locale réflexions sur la CITES, Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, l'Harmattan, 2000, 604 p.

LE BOEUF Romain, *Le traité de paix en droit international*, Université Paris Ouest Nanterre La défense, 2014, 726 p.

MATCHIOUNDI Télésphore, *Redevances forestières annuelles et développement local au Cameroun : Expériences de deux communes rurales. Une analyse anthropologique.*, Université de Montréal, 2013, 246 p.

PAIXÃO SILVA OLIVEIRA Liziane, Mercosur et protection de l'environnement, Université d'Aix-Marseille, 2012, 493 p.

RACHOT Tania, Le système européen de protection des droits fondamentaux, Université Paris II Panthéon-Assas, 2018, 649 p.

ROBERGE Amélie, La certification comme outil de gouvernance des forêts publiques québécoises, Université Laval, 2010, 152 p.

SAKAI Leticia, La souveraineté permanente sur les ressources naturelles et la protection internationale des Droits de l'Homme, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2014, 687 p.

SARROUF Muriel, Les normes privées relatives à la qualité des produits., Université Paris II Panthéon-Assas, 2012, 636 p.

THIBOUT Oriane, La Responsabilité Sociale des Entreprises : dynamique normative et enjeux concurrentiels. Une illustration d'un droit en mouvement, Université Côte d'Azur, 2018, 519 p.

TSANGA NDOMO Christelle Laure, Les effets des décisions de la Cour de Justice de la CEMAC. Contribution à l'étude d'une justice intégrative inspirée du modèle communautaire européen, Université de Nantes, 2017, 582 p.

Articles et chapitres d'ouvrages

ABBOTT Kenneth W et SNIDAL Duncan, « The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and The Shadow of the State », *The politics of global regulation*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 44-88.

ABBOTT Kenneth W et SNIDAL Duncan, « Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit », *Vanderbilt Journal of transnational law*, 42, p. 501-578.

ABI-SAAB Georges, « La souveraineté permanente sur les ressources naturelles », *Droit international : bilan et perspectives*, Paris, Pedone, 1991, p. 638-661.

AGRAWAL Arun, CHHATRE Ashwini et HARDIN Rebecca, « Changing Governance of the World's Forests », *Science*, 320, 2008, n° 5882, p. 1460-1462.

AGUILAR Francisco X. et VLOSKY Richard P., « Consumer willingness to pay price premiums for environmentally certified wood products in the U.S. », *Forest Policy and Economics*, 2007, n° 8, p. 1100-1112.

AMSELEK Paul, « Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques », *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 3-11.

AMSELEK Paul, « Norme et loi », *Archives de philosophie du droit*, 1980, n° Tome XXV.

ANTOINE Jean, « Introduction à la sémantique de la régulation juridique », *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, Maison des sciences de l'homme Réseau européen Droit et société LGDJ, 1998, p. 47-72.

ARNAUD André-Jean, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques », *Droit et société*, 35, 1997, n° 1, p. 11-35.

ARNAUD André-Jean, « Le Droit : un ensemble peu convivial », *Droit et société*, 11, 1989, n° 1, p. 79-96.

ARNOULD Paul, « L'écocertification ou la guerre des labels : vers une nouvelle géopolitique forestière ? », *Annales de géographie*, 108, 1999, n° 609, p. 567-582.

ASANZI P., PUTZEL L., GUMBO D. *et al.*, « Rural livelihoods and the Chinese timber trade in Zambia's Western Province », *International Forestry Review*, 2014, n° 4, p. 447-458.

ATYI Richard Eba'a, « Forest Certification in Gabon », *Confronting Sustainability: Forest certification in developing and transitioning countries*, New Haven, Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2006, p. 443-475.

ATYI Richard Eba'a, MARTIUS Christopher, SCHMIDT Lars *et al.*, « La forêt de l'Afrique centrale : une contribution accrue à l'atténuation du changement climatique », *Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2015*, Belgique, Weyrich, 2015, p. 79-92.

AUDOLANT Auriane, « Les lois de Police en droit international privé : une force "super-impérative" ? », *La force normative. Naissance d'un concept*, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 309-322.

AULD Graeme, GULBRANDSEN Lars H. et MCDERMOTT Constance L., « Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry », *Annual Review of Environment and Resources*, 33, 2008, n° 1, p. 187-211.

AVO Désiré et EYEFFA EKOMO Sylvie Marie-Louise, « Quinze ans de restructuration bancaire dans la CEMAC : qu'avons-nous appris ? », *Revue d'économie financière*, 89, 2007, n° 3, p. 183-205.

AVRIL Pierre, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, 114, 2005, n° 3, p. 89-99.

BARDOUL Caroline, « La densification normative du développement durable », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 837-846.

BARIL Jean, « Droit d'accès à l'information environnementale : pierre d'assise du développement durable » [en ligne], *Vertigo*, 2009, n° Hors-série 6. <http://journals.openedition.org/vertigo/8931>

BARRIÈRE Olivier et BARRIÈRE C, « Approches environnementales : systèmes fonciers dans le delta intérieur du Niger : de l'implosion du droit traditionnel à la recherche d'un droit propice à la sécurisation foncière », *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996, p. 51.

BARTHOD Ch., « La conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la forêt », *Revue Forestière Française*, 1993, n° 1, p. 7-25.

BARTLEY Tim, « Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions », *American Journal of Sociology*, 113, 2007, n° 2, p. 297-351.

BARTLEY Tim, « Certifying Forests and Factories: States, Social Movements, and the Rise of Private Regulation in the Apparel and Forest Products Fields », *Politics & Society*, 31, 2003, n° 3, p. 433-464.

BAYOL Nicolas, ANQUETIL Frédéric, BILE Charly *et al.*, « Filière bois d'œuvre et gestion des forêts naturelles : les bois tropicaux et les forêts d'Afrique centrale face aux évolutions des marchés », *Les forêts du bassin du Congo – État des Forêts 2013*, Belgique, Weyrich, 2014, p. 47-66.

BELLEY Jean-Guy, « Le pluralisme juridique comme orthodoxie de la science du droit », *Canadian journal of law and society*, 26, 2011, n° 2, p. 257-276.

BELLEY Jean-Guy, « L'État et la régulation juridique des sociétés globales : Pour une problématique du pluralisme juridique », *Sociologie et sociétés*, 18, 2002, n° 1, p. 11-32.

BELLIER Irène, « L'Organisation des Nations Unies et les peuples autochtones : la périphérie au centre de la mondialisation », *Socio-anthropologie*, 2004, n° 14, p. 1-10.

BENNETT Elizabeth L., « The Joint Effort of Timber Certification », *Conservation Biology*, 15, 2001, n° 2, p. 318-319.

BENNETT Elizabeth L., « Timber Certification: Where Is the Voice of the Biologist? », *Conservation Biology*, 15, 2001, n° 2, p. 308-310.

BERNSTEIN Steven et CASHORE Benjamin, « Nonstate Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? », *Hard choices, soft law: Voluntary standards in global trade, environment and social governance*, Ashgate, 2004, p. 33-63.

BESSIRE Dominique et MAZUYER Emmanuel, « La responsabilité sociale de l'entreprise. Les paradoxes d'une densification normative », *La densification normative. Naissance d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 979-998.

BIGOMBE LOGO Patrice, La gouvernance des revenus forestiers locaux en Afrique centrale : pour le meilleur ou pour le pire ? *Forest governance and decentralization in Africa*, Durban, 2008, p. 32.

BILLAND Alain, « Biodiversité dans les forêts d'Afrique centrale : panorama des connaissances, principaux enjeux et mesures de conservation », *Les forêts du bassin du Congo - État des Forêts 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2012, p. 63-94.

BINET Lise, « Le droit comme système social ou la méthode systémique appliquée au droit », *Les Cahiers de droit*, 32, 1991, n° 2, p. 439-456.

BISMUTH Régis, « Une cartographie de la standardisation internationale privée : tentative d'identification de l'objet et de ses enjeux », *La standardisation internationale privée - Aspects juridiques*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 9-28.

BLACKMAN A, RAIMONDI A et CUBBAGE F, « Does forest certification in developing countries have environmental benefits? Insights from Mexican corrective action requests », *International Forestry Review*, 19, 2017, n° 3, p. 247-264.

BLACKMAN Allen, GOFF Leonard Thomas et RIVERA-PLANTER Marisol, « Does Eco-Certification Stem Tropical Deforestation? Forest Stewardship Council Certification in Mexico », *Journal of environmental economics and management*, 89, 2018, p. 306-333.

BOFFA Romain, « La densification normative des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 445-458.

BORN Charles-Hubert et VERDUSSEN Marc, « Le soft law intraconstitutionnel », *Normes internationales et constitutionnelles*, vol. Volume 1, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, p. 513-536.

BÖRZEL Tanja A. et RISSE Thomas, « Governance without a state: Can it work? Governance without a state », *Regulation & Governance*, 4, 2010, n° 2, p. 113-134.

BOUKOULOU Henry et NGUINGUIRI Jean-Claude, « La formulation de la politique forestière de la République du Congo. Un processus dans l'entre-deux des logiques inclusive et exclusive », *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs*, FAO-CIFOR., Libreville-Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016, p. 123-131.

BOUTONNET Mathilde, « La densification normative du droit de l'environnement : Du phénomène normatif au mode de régulation juridique », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 847-859.

BOY Laurence, « Normes techniques et normes juridiques », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2007, n° 21, p. 6.

BOY Laurence, « Liens entre la norme technique et la norme juridique en droits communautaire et international », *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La documentation française, 2006, p. 59-60.

BOY Laurence, « La valeur juridique de la normalisation », *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 183.

BROSSET Estelle et TRUILHÉ-MARENGO Ève, « Normes techniques en droit international : les mots et les choses », *Les enjeux de la normalisation technique internationale : Entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La documentation française, 2006, p. 13-42.

BRUMMETT Randall, TANANIA Charles, PANDI Albert *et al.*, « Ressources en eau et biens et services liés à l'écosystème forestier », *Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2008*, Belgique, Weyrich, 2009, p. 145-161.

BRUNNER Jake et EKOKO François, « Environmental Adjustment : Cameroon Case Study », *The right conditions: The World Bank, structural adjustment, and forest policy reform*, Washington D.C., World Resources Institute, 2000, p. 59-80.

BUREAU Dominique, « Codification », *Vocabulaire juridique*, 8e édition mise à jour., Paris, Presses universitaires de France, 2009, p. 225-230.

BURIVALOVA Zuzana, HUA Fangyuan, KOH Lian Pin *et al.*, « A Critical Comparison of Conventional, Certified, and Community Management of Tropical Forests for Timber in Terms of Environmental, Economic, and Social Variables: Certified and community forest management », *Conservation Letters*, 2017, n° 1, p. 4-14.

BUTTOUD Gérard et KARSENTY Alain, « L'écocertification de la gestion des forêts tropicales », *Revue forestière française*, LIII, 2001, n° 6, p. 691-706.

BUTTOUD Gérard et YUNUSOVA Irina, The mixed model for decision making as a conceptual framework for IMP formulation, *Proceedings of the Research Course "The Formulation of Integrated Management Plans (IMPs) for Mountain Forests"*, Bardonecchia, Italy, 2002, p. 19-29.

BYERLEE Derek et RUEDA Ximena, « From Public to Private Standards for Tropical Commodities: A Century of Global Discourse on Land Governance on the Forest Frontier », *Forests*, 2015, n° 12, p. 1301-1324.

CAMPBELL Bonnie, « Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et VUSAID », *Politique africaine*, 1996, n° 61, p. 18-28.

CASHORE Benjamin, « Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority », *Governance*, 15, 2002, n° 4, p. 503-529.

CASHORE Benjamin, AULD Graeme et NEWSOM Deanna, « Forest certification (eco-labeling) programs and their policy-making authority: explaining divergence among North American and European case studies », *Forest Policy and Economics*, 2003, n° 3, p. 225-247.

CASHORE Benjamin et STONE Michael W., « Can legality verification rescue global forest governance? », *Forest Policy and Economics*, 18, 2012, p. 13-22.

CAULEY Henry A., PETERS Charles M., DONOVAN Richard Z. *et al.*, « Forest Stewardship Council Forest Certification », *Conservation Biology*, 2001, n° 2, p. 311-312.

CAZALA Julien, « « Le Soft Law international entre inspiration et aspiration » », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 66, 2011, n° 5, p. 41-84.

CAZALA Julien « Les renvois opérés par le droit de l'organisation mondiale du commerce à des instruments extérieurs à l'organisation », *Revue Belge de Droit International*, 2005, n° 1-2, p. 1-32.

CERUTTI Paolo Omar, LESCUYER Guillaume, ASSEMBE-MVONDO Samuel *et al.*, « The challenges of redistributing forest-related monetary benefits to local governments: a decade of logging area fees in Cameroon », *International Forestry Review*, 12, 2010, n° 2, p. 130-138.

CERUTTI Paolo Omar, LESCUYER Guillaume, TACCONI Luca *et al.*, « Social impacts of the Forest Stewardship Council certification in the Congo basin », *International Forestry Review*, 19, 2017, n° 4, p. 50-63.

CERUTTI Paolo Omar, TACCONI Luca, LESCUYER Guillaume *et al.*, « Cameroon's Hidden Harvest: Commercial Chainsaw Logging, Corruption, and Livelihoods », *Society & Natural Resources*, 26, 2013, n° 5, p. 539-553.

CERUTTI Paolo Omar, TACCONI Luca, NASI Robert *et al.*, « Legal vs. certified timber: Preliminary impacts of forest certification in Cameroon », *Forest Policy and Economics*, 13, 2011, n° 3, p. 184-190.

CHAMOT Céline, « La participation des ONG au système de contrôle de la convention de Berne », *L'effectivité du droit européen de l'environnement : Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, Paris, La documentation française, 2000, p. 67-83.

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Droit, pluralité des modes de normativité et internormativité. Regard juridique », *Revue des droits de l'homme*, 2019, n° 16.

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique et MILLARD Eric, « Efficacité et énoncé de la norme », *L'efficacité de l'acte normatif, Nouvelle norme, nouvelles normativités*, Lextenso., Paris, Université de Cergy-Pontoise / LEJEP, 2013, p. 63-73.

CHARTIER Denis, « ONG internationales environnementalistes et politiques forestières tropicales : L'exemple de Greenpeace en Amazonie », *Anthropologie et Sociétés*, 29, 2005, n° 1, p. 103.

CHASSAGNARD-PINET Sandrine, « La globalisation, facteur de densification normative », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Mare & Martin, 2013, p. 155-171.

CHASSAGNARD-PINET Sandrine et DELALIEUX Guillaume, « La contractualisation des normes sociales et environnementales », *Normes juridiques et normes managériales : enjeux et méthode d'une nouvelle internormativité*, LGDJ-Lextenso éditions., Paris, 2014.

CHASSAGNARD-PINET Sandrine et DELALIEUX Guillaume, « La privatisation des normes sociales et environnementales : codes de conduite, chartes privées, mécanismes privés de certification », *Journal européen des droits de l'homme*, 2013, n° 1, p. 83-96.

CHÉROT Jean-Yves, « Théorie des normes, théorie du droit et normes privées internationales. In », *Revue de Recherche Juridique. Droit prospectif*, XXXVI, 2011, n° 5, p. 2217-2223.

CHÉROT Jean-Yves, « Avant-propos », *Droit prospectif, Cahiers de méthodologie juridique*.

CHEVALIER Jean François, « Les forêts du Gabon en 2008 », *Les Forêts du Bassin du Congo – État des Forêts 2008*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2009, p. 61-73.

CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, 105-106, 2003, n° 1, p. 203-227.

CHEVALLIER Jacques, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, 3, 2001, n° 49, p. 827-846.

CHEVALLIER Jacques, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *Revue du droit public et de la science politique*, 1998, n° 3, p. 659-714.

CHOURAQUI Alain, « Normes sociales et règles juridiques : quelques observations sur des régulations désarticulées », *Droit et société*, 13, 1989, n° 1, p. 417-435.

CLARK Michael Rawson et KOZAR Joelyn Sarrah, « Comparing Sustainable Forest Management Certifications Standards: A Meta-analysis » *Ecology and Society*, 16, 2011, n° 1.

CLAVERO Bartolomé, « The Indigenous Right of participation and International Development Policies », *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 22, 2005, n° 1, p. 11.

DAMETTE Olivier et DELACOTE Philippe, « Unsustainable timber harvesting, deforestation and the role of certification », *Ecological Economics*, 70, 2011, n° 6, p. 1211-1219.

D'ASPREMONT Jean, « Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials », *European Journal of International Law*, 19, 2008, n° 5, p. 1075-1093.

DE LA ROSA Stéphane, « Les normes sociales internationales et européennes : des interactions en quête de modèle », *Les interactions normatives : droit de l'Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 263-289.

DE BROUX Pierre-Olivier et MATHY Irène, « Les actes non contraignants dans le droit européen des communications électroniques. Les frontières du soft law européen à l'épreuve », *Normes internationales et constitutionnelles*, vol. 1, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, p. 295-328.

DE CHAZOURNES Laurence BOISSON, « La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », *Revue générale de droit international public*, 1995, n° 1, p. 37-76.

DEFFAINS Bruno et DESRIEUX Claudine, « Dispositifs de Compliance et lutte contre la corruption : Quelques éléments d'analyse économique du droit », *Revue de droit international d'Assas*, 2018, n° 1, p. 16-45.

DELALIEUX Guillaume, « Audit et certification : une véritable industrie », *Projet*, 361, 2017, n° 6, p. 80.

DELGRANGE Xavier et DETROUX Luc, « La soft law intralégislative : les lois dépourvues de contenu normatif ou *molli sed lex?* », *Normes internes infraconstitutionnelles*, volume 2, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, p. 147-197.

DELMAS-MARTY Mireille, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », 2006.

DELVINGT Willy, « Les certifications forestières », *Parcs et Réserves*, 65, 65(1) : 5-17, n° 1, p. 5-17.

DELVINGT Willy et LESCUYER Guillaume, « Certification et gestion forestière : Enjeux et perspectives pour les forêts du Bassin du Congo », p. 7.

DELVINGT Willy et LESCUYER Guillaume, « Certification et gestion forestière : Enjeux et perspectives pour les forêts du Bassin du Congo », *Quel avenir pour les forêts de la République Démocratique du Congo ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*, p. 62-67.

DEMAZE Moïse Tsayem, « Les forêts tropicales en marge de la certification forestière », p. 83-98.

DE SADELEER Nicolas, « Classification des actes de droits non contraignants de l'Union européenne », *Les sources du droit revisitées : Normes internationales et constitutionnelles*, vol. 1, Bruxelles, Belgique, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, p. 253-293.

DESCLÉE Baudouin, MAYAUX Philippe, HANSEN Matthew *et al.*, « Évolution du couvert forestier du niveau national au régional et moteurs de changement », *Les forêts du bassin du Congo - État des forêts 2013*, Belgique, Weyrich, 2014, p. 21-46.

DESJARDINS Marie-Claude, « Le droit étatique et la certification équitable : des rapports d'hétéronomie », *Les Cahiers de droit*, 59, 2018, n° 1, p. 143-166.

DESMARAIS Par Frédéric, « Le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones en droit international : la nécessaire redéfinition de son cadre conceptuel », *Revue québécoise de droit international*, 19, 2006, n° 1, p. 162-210.

DE SOUSA SANTOS Boaventura, « Droit : une carte de la lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit », *Droit et société*, 10, 1988, n° 1, p. 363-390.

D'HOLLANDER David et TREGURTHA Norma, « Standards collaborations to scale up sustainable production and supply », *Certification and Biodiversity – How voluntary certification standards impact biodiversity and human livelihoods*, Gland, International Union for Conservation of Nature, 2016, p. 60-72.

DIAZ-BALTEIRO Luis et JALÓN Silvestre García de, « Certifying Forests to Achieve Sustainability in Industrial Plantations: Opinions of Stakeholders in Spain », *Forests*, 8, 2017, n° 12, p. 502.

DILLER Janelle, « Responsabilité sociale et mondialisation : qu'attendre des codes de conduite, des labels sociaux et des pratiques d'investissement ? », *Revue internationale du Travail*, 138, 1999, n° 2, p. 107-139.

DULONG DE ROSNAY Mélanie et MAXIM Laura, « L'ineffectivité du droit d'accès à l'information environnementale sur les risques chimiques », *Hermès*, 3, 2012, n° 64, p. 149-142.

DUMOULIN David et RODARY Estienne, « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité », in Aubertin Catherine (éd.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, IRD Éditions, 2005, p. 59-98.

DURST Patrick, MCKENZIE Philip, BROWN Chris *et al.*, « Challenges facing certification and eco-labelling of forest products in developing countries », *International Forestry Review*, 8, 2006, n° 2, p. 193-200.

EBAKISSE Sandrine, « Appropriation de la recherche forestière au Cameroun : causes et risques de l'informalité dans la communication et le partage des connaissances », *Knowledge Management for Development Journal*, 10, 2014, n° 2, p. 84-104

EKOKO François, « Balancing Politics, Economics and Conservation: The Case of the Cameroon Forestry Law Reform », *Development and Change*, 31, 2000, n° 1, p. 131-154.

EMERIC Nicolas, « Droit souple + droit fluide = droit liquide. Réflexion sur les mutations de la normativité juridique à l'ère des flux », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 79, 2017, n° 2, p. 5.

EPSTEIN Aude-Solveig, « La densification du droit d'accès à l'information environnementale », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 861-877.

ESPACH Ralph, « When is Sustainable Forestry Sustainable? The Forest Stewardship Council in Argentina and Brazil », *Global Environmental Politics*, 6, 2006, n° 2, p. 55-84.

ETZIONI Amitai, « Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making », *Public Administration Review*, 27, 1967, n° 5, p. 385-392.

FATIN-ROUGE STÉFANINI Marthe, GAY Laurence et VIDAL-NAQUET Ariane, « Préface », *L'efficacité de la norme juridique : Nouveau vecteur de légitimité ?* Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 13-24.

FORTEAU Mathias, « Les renvois inter-conventionnels », *Annuaire français de droit international*, 49, 2003, n° 1, p. 71-104.

FOURNIER Prudence et KARSENTY Alain, « États "défaillants" : le secteur forestier en Afrique centrale », *Mondes en développement*, n° 143, 2008, n° 3, p. 43-56.

FRYDMAN Benoît, « La concurrence normative européenne et globale », Belgique, Centre Perelman de philosophie du droit, 2016.

FRYDMAN Benoît, « Prendre les standards et les indicateurs au sérieux », *Gouverner par les standards et les indicateurs : De Hume au Rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 5-65.

FRYDMAN Benoit, « Prendre les standards et les indicateurs au sérieux », Bruxelles, Centre Perelman de philosophie du droit, 2013.

FRYDMAN Benoît, « Vers un statut de la société civile dans l'ordre international », *Droits fondamentaux*, 2001, n° 1, p. 149-156.

GAILLARD Émile, « Densification normative et générations futures », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 211-222.

GAMBARDELLA Sophie, « La procédure de non-respect des conventions environnementales : une procédure de contrôle sui generis ? », *L'Observateur des Nations Unies, Association française pour les Nations Unies*, 24, 2009, p. 363-384.

GÉNIAUT Benoît, « Densification normative et juridification. L'exemple des relations du travail », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 507-519.

GESLIN Albane, « La protection internationale des peuples autochtones : de la reconnaissance d'une identité transnationale autochtone à l'interculturalité normative », *Annuaire français de droit international*, 56, 2010, n° 1, p. 657-687.

GHAZOUL Jaboury, « Barriers to Biodiversity Conservation in Forest Certification », *Conservation Biology*, 15, avril 2001, n° 2, p. 315-317.

GHÉRARI Habib, « Accords régionaux et protection de l'environnement », *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Paris, Pedone, 2010, p. 353-377.

GIBBS H. K., RUESCH A. S., ACHARD F. *et al.*, « Tropical forests were the primary sources of new agricultural land in the 1980s and 1990s », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107, 2010, n° 38, p. 16732-16737.

GIRARD Anne-Laure, « La standardisation internationale privée et les catégories du droit public », *La standardisation internationale privée - Aspects juridiques*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 97-116.

GLINEUR Cédric, « Densification normative et histoire du droit. Genèse d'une nouvelle branche du droit », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 333-343.

GROULIER Cédric, « La distinction de la force contraignante et de la force obligatoire des normes juridiques. Pour une approche duale de la force normative », *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris - Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 199-210.

GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, « Reconnaissance des minorités et démocratie, duel ou duo ? », *Annales de la faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Dschang*, vol. 1, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 1997.

GULBRANDSEN Lars H., « Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs: Dynamic governance interactions », *Regulation & Governance*, 8, mars 2014, n° 1, p. 74-92.

GULBRANDSEN Lars H., « The emergence and effectiveness of the Marine Stewardship Council », *Marine Policy*, 33, 2009, n° 4, p. 654-660.

GULLISON R. E., « Does forest certification conserve biodiversity? », *Oryx*, 37, 2003, n° 02.

GUNNINGHAM Neil et SINCLAIR Darren, « Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection », *Law and policy*, 21, 1999, n° 1, p. 50-76.

GUNNINGHAM Neil et YOUNG Mike, « Toward optimal environmental policy: The case of biodiversity conservation », *Ecology Law Quarterly*, 24, 1997, p. 243-298.

GUPTA Aarti, « Transparency Under Scrutiny: Information Disclosure in Global Environmental Governance », *Global Environmental Politics*, 8, mai 2008, n° 2, p. 1-7.

HACHEZ Isabelle, « Le soft law : qui trop embrasse mal étreint ? », *Théorie des sources du droit*, vol. Volume 4, Bruxelles, Anthemis Université Saint-Louis, 2012, p. 539-586.

HACHEZ Isabelle, « Balises conceptuelles autour des notions de « source du droit », « force normative » et « soft law » », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65, 2010, n° 2, p. 1-64.

HALLEY Paule et BOIRAL Olivier, « Les systèmes de gestion environnementale au Canada : enjeux et implications pour les politiques publiques de l'environnement », *Revue de droit de McGill*, 53, 2008, p. 649-685.

HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie, « Présentation générale », *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 25-44.

HEUSCHLING Luc, « "Effectivité", "efficacité" "efficience et "qualité" d'une norme / du droit juridique. Analyse des mots et des concepts », *L'efficacité de la norme juridique : Nouveau vecteur de légitimité ?* Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 27-59.

HOSONUMA Noriko, HEROLD Martin, DE SY Veronique *et al.*, « An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries », *Environmental Research Letters*, 7, 2012, n° 4, p. 1-12.

HUDSON Michael, « La Convention N° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'O.I.T : observation sur son importance et son actualité au Canada », *Revue québécoise de droit international*, 6, 1989, n° 90, p. 99-101.

INGRAM Verina, NDOYE Ousseynou, IPONGA Donald *et al.*, « Les produits forestiers non ligneux : contribution aux économies nationales et stratégies pour une gestion durable », *Les forêts du bassin du Congo - État des Forêts 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2012, p. 137-154.

JACQUET Jennifer L. et PAULY Daniel, « The rise of seafood awareness campaigns in an era of collapsing fisheries », *Marine Policy*, 31, 2007, n° 3, p. 308-313.

JAVILLIER Jean-Claude, « Responsabilité sociétale des entreprises et Droit : des synergies indispensables pour un développement durable », *Gouvernance, droit international et responsabilité sociétale des entreprises*, Genève, Organisation internationale du Travail, 2007, p. 24-43.

JEAMMAUD Antoine, « Introduction à la sémantique de la régulation juridique. Des concepts en jeu », *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998.

KARSENTY Alain, « Forêts : l'institutionnalisation légale de la certification FSC au Gabon », sur <https://www.willagri.com/> [en ligne], publié le 2018. <https://www.willagri.com/2018/10/04/forets-linstitutionnalisation-legale-de-la-certification-fsc-au-gabon/>

KARSENTY Alain, « La certification de « bonne gestion forestière » est-elle soluble dans la légalité ? », *Les feuilles du Flamboyant*, 2017, n° 1, p. 5.

KARSENTY Alain, « Forest taxation regime for tropical forests: lessons from Central Africa », *International Forestry Review*, 12, 2010, n° 2, p. 121-129.

KARSENTY Alain, « La responsabilité sociale et environnementale des entreprises concessionnaires », *Gestion Participative des forêts d'Afrique centrale : un modèle à l'épreuve de la réalité*, Paris, Éditions Quae, 2010, p. 35-55.

KARSENTY Alain, « Des « communautés locales » problématiques », *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, [s. l.], Gret-Karthala, 2008, p. 277-288.

KARSENTY Alain, « Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale », *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurales*, INRA, 64, 2002, p. 5-36.

KARSENTY Alain, « Vers la fin de l'État forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », *Politique africaine*, 75, 1999, n° 3, p. 147.

KARSENTY Alain, « Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale », *Cahier du GEMDEV – Quel développement durable pour les pays en développement ?* n° 30, p. 219-239.

KARSENTY Alain, LESCUYER Guillaume et NASI Robert, « Est-il possible de déterminer des critères et indicateurs de gestion durable des forêts tropicales ? », *Revue Forestière Française*, 2004, n° 5, p. 457-471.

KERBRAT Yann et MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « La contribution en demie-teinte de la CIJ au droit international de l'environnement dans les affaires Costa-Rica – Nicaragua », *Journal international du droit international*, 2018, n° 3.

KIKER Clyde F. et PUTZ Francis E., « Ecological certification of forest products: Economic challenges », *Ecological Economics*, 20, 1997, n° 1, p. 37-51.

KISHOR Nalin et LESCUYER Guillaume, « Controlling illegal logging in domestic and international markets by harnessing multi-level governance opportunities », *International Journal of the Commons*, 6, 2012, n° 2, p. 255-270.

KISS Alexandre Charles et DOUMBÉ-BILLÉ Stéphane, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », *Annuaire français de droit international*, 38, 1992, n° 1, p. 823-843.

KLOOSTER Dan, « Environmental certification of forests: The evolution of environmental governance in a commodity network », *Journal of Rural Studies*, 21, 2005, n° 4, p. 403-417.

KOLLERT Walter et LAGAN Peter, « Do certified tropical logs fetch a market premium? », *Forest Policy and Economics*, 9, 2007, n° 7, p. 862-868.

KOUPLEVATSKAYA Irina, « La participation des acteurs et le partenariat, comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts », *Revue Forestière Française*, 2007, n° 5.

KOUPLEVATSKAYA-YUNUSOVA Irina et BUTTOUD Gérard, « Assessment of an iterative process: The double spiral of re-designing participation », *Forest Policy and Economics*, 8, 2006, n° 5, p. 529-541.

LAMBIN Eric F., MEYFROIDT Patrick, RUEDA Ximena *et al.*, « Effectiveness and synergies of policy instruments for land use governance in tropical regions », *Global Environmental Change*, 28, 2014, p. 129-140.

LANDHEER-CIESLAK Christelle, « Jupiter, Hercule et Minerve : trois modèles d'élaboration du droit des croyants par le juge étatique », *Les Cahiers de droit*, 47, 2006, n° 4, p. 623.

LANFRANCHI Marie-Pierre, « Le suivi et l'évaluation par les institutions communautaires », *L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, Paris, La documentation française, 2000, p. 85-97.

LARONZE Fleur, « La densification normative de la norme privée selon le pluralisme juridique », *La densification normative : Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 223-237.

LASCOUMES Pierre et SERVERIN Évelyne, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, 2, 1986, n° 1, p. 101-124.

LAVALLÉE Sophie, « Quelques réflexions sur l'Accord de Paris et la souveraineté économique des États » [en ligne], *VertigO*, 18, 2018, n° 1.

LAVALLÉE Sophie et MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « L'Accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur ? », *Revue juridique de l'environnement*, 41, 2016, n° 1, p. 19-36.

LEBUISS Véronique et KING-RUEL Geneviève, « Le consentement libre, préalable et informé : Une norme internationale en émergence pour la protection des populations locales autochtones », *Recherches amérindiennes au Québec*, 40, 2010, n° 3, p. 85.

LESCUYER Guillaume, « Des critères de bonne gestion forestière à la certification des concessions : le bassin du Congo au centre des débats », *Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 369-388.

LESCUYER Guillaume, MBARGA Hubert Ngoumou et LOGO Patrice Bigombe, « Use and misuse of forest income by rural communities in Cameroon », *Forests, Trees and Livelihoods*, 18, 2008, n° 3, p. 291-304.

LEWIS S. L., EDWARDS D. P. et GALBRAITH D., « Increasing human dominance of tropical forests », *Science*, 349, 2015, n° 6250, p. 827-832.

LOCHAK Danièle, « Droit, normalité, normalisation », *Le droit en procès*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 51-77.

LUHMANN Niklas, « Le droit comme système social », *Droit et société*, 11, 1989, n° 1, p. 53-67.

MACKEY Brendan, DELLASALA Dominick A., KORMOS Cyril *et al.*, « Policy Options for the World's Primary Forests in Multilateral Environmental Agreements », *Conservation Letters*, 8, 2015, n° 2, p. 139-147.

MAISANI Pauline et WIENER Florence, « Réflexions autour de la conception post-moderne du droit », *Droit et société*, 27, 1994, n° 1, p. 443-464.

MALETZ Olga et TYSIACHNIOUK Maria, « The effect of expertise on the quality of forest standards implementation: The case of FSC forest certification in Russia », *Forest Policy and Economics*, 11, 2009, n° 5-6, p. 422-428.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, Les obligations de diligence dans la pratique : la protection de l'environnement, *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale : actes de la journée d'études de la Société française pour le droit international*, Université du Mans, 24 février 2017, Le Mans, Pedone, 2017, p. 13.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « L'enjeu de protection de l'environnement dans l'exploration et exploitation de la Zone : l'apport de l'avis de la Chambre du Tribunal international du droit de la mer du 1er février 2011 », *Annuaire du droit de la mer 2011*, 16, 2012, p. 367-380.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « Relations entre normes techniques et normes juridiques : illustrations à partir de l'exemple du commerce international des produits biotechnologiques », *Les enjeux de la normalisation technique internationale. Entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La documentation française, 2006, p. 199-231.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, 2003, 65 p.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « Le droit communautaire et le droit du conseil de l'Europe dans le domaine de l'environnement. Actions et interactions normatives », p. 13.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine et PESCHE Denis, « Circulations de normes et réseaux d'acteurs. La gouvernance internationale de l'environnement entre fragmentation et

défragmentation », *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Aix-en-Provence, 2017, p. 9-35.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine et RAJAMANI Lavanya, « Rapport des directeurs d'études », *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 3-105.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine et RICHARD Vanessa, *Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement*, Paris, Institut du développement durable et des relations internationales, 2004.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, SPENCER Thomas et WEMAËRE Matthieu, « La forme juridique du futur accord de Paris sur le climat : enjeux et principales options », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 2015, n° 5, p. 177-208.

MARQUANT Baptiste, MOSNIER Aline, BODIN Blaise *et al.*, « Importance des forêts d'Afrique centrale », *Les forêts du bassin du Congo - Forêts et changements climatiques*, Belgique, Weyrich, 2015, p. 17-35.

MARRANI David et RICHARD Pascal (dir.), *Droits et sanction : études juridiques internationales*, Paris, Harmattan, 2013, 323 p.

MARX Axel et CUYPERS Dieter, « Forest certification as a global environmental governance tool: What is the macro-effectiveness of the Forest Stewardship Council ? Impact of certification on forest governance », *Regulation & Governance*, 4, 2010, n° 4, p. 408-434.

MEIDINGER Errol, « Forest certification and democracy », *European Journal of Forest Research*, 130, 2011, n° 3, p. 407-419.

MEJIBE V.P., PUTZ Francis E. et ROMERO Claudia, « Certified and Uncertified Logging Concessions Compared in Gabon: Changes in Stand Structure, Tree Species, and Biomass », *Environmental Management*, 51, 2013, n° 3, p. 524-540.

MENÉTREY Séverine et RACINE Jean-Baptiste, « La densification normative de la lex mercatoria », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 415-427.

MERCIER Virginie et BRUNENGO-BASSO Stéphanie, « Les normes environnementales privées internationales », *Revue de Recherche Juridique*, 2011, n° 5, p. 2217-2339.

MERCURE Pierre-François, « Principes de droit international applicables au phénomène des pluies acides », *Revue de droit. Université de Sherbrooke*, 21, 1991, n° 2, p. 373-418.

MITEVA Daniela A., LOUCKS Colby J. et PATTANAYAK Subhrendu K., « Social and Environmental Impacts of Forest Management Certification in Indonesia », Moreira Francisco (éd.), *PLOS ONE*, 10, 2015, n° 7, p. 1-18.

MONTOUROY Yves, « Le changement dans la gouvernance globale des forêts : La recentralisation de l'action européenne contre le bois illégal », *Gouvernement et action publique*, 1, 2014, n° 1, p. 107-128.

MORRISON Karl, CERUTTI Paolo Omar et OYONO Phil René, « Broken Promises: Forest Revenue- Sharing in Cameroon », *WRI Forest note*, 2009, p. 16.

MUTHOO M K, « La certification forestière et l'économie verte », 63, p. 7.

NASI Robert, MAYAUX Philippe, DEVERS Didier *et al.*, « Un aperçu des stocks de carbone et leurs variations dans les forêts du bassin du Congo », *Les forêts du bassin du Congo - Etat des forêts 2008*, Belgique, Weyrich, 2009, p. 199-216.

NGUIFFO Samuel, « De l'inefficacité du contentieux forestier en Afrique centrale », *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*, 2020, n° 5, p. 107-114.

NGUIMBI Leon, ROULET Pierre-Armand et NZANG OYONO Claire, « Une gestion locale assumée par un opérateur privé », *Gestion participative des forêts en Afrique centrale. Un modèle à l'épreuve de la réalité*, Paris, Editions Quae, 2010, p. 85-103.

NONGNI Bakker et LESCUYER Guillaume, « La réforme de la loi forestière camerounaise. Un processus de concertation en forme de double spirale », *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs*, FAO-CIFOR., Libreville-Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016, p. 133-144.

NUNES Paulo A.L.D. et RIYANTO Yohanes E., « Information as a regulatory instrument to price biodiversity benefits: certification and ecolabeling policy practices », *Biodiversity and Conservation*, 14, 2005, n° 8, p. 2009-2027.

ONGOLO Symphorien, « On the banality of forest governance fragmentation: Exploring "gecko politics" as a bureaucratic behaviour in limited statehood », *Forest Policy and Economics*, 53, 2015, p. 12-20.

ONGOLO Symphorien, BADOUX Miriam et SONWA Denis, *Aux frontières du réformisme environnemental : l'État et la gouvernance forestière au Cameroun*, 2015.

ONGOLO Symphorien et KARSENTY Alain, « The politics of forestland use in a cunning government: lessons for contemporary forest governance reforms », *International Forestry Review*, 17, 2015, n° 2, p. 195-209.

OST François, « De l'internormativité à la concurrence des normativités : quels sont le rôle et la place du droit ? », *Les Cahiers de droit*, 59, février 2018, n° 1, p. 7-33.

Id., « De l'internormativité à la concurrence des normativités : quels sont le rôle et la place du droit ? », *Les Cahiers de Droit*, 59, 2018, n° 1, p. 7-33.

OUEDRAOGO Awalou, « La due diligence en droit international : de la règle de la neutralité au principe général », *Revue générale de droit*, 42, 2014, n° 2, p. 641-683.

OUEDRAOGO Hubert M G, « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes », *Études rurales*, 2011, n° 187, p. 79-94.

OVERDEVEST Christine et RICKENBACH Mark G., « Forest certification and institutional governance: An empirical study of forest stewardship council certificate holders in the United States », *Forest Policy and Economics*, 9, 2006, n° 1, p. 93-102.

OVERDEVEST Christine et ZEITLIN Jonathan, « Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector: Assembling an experimentalist regime », *Regulation & Governance*, 8, 2014, n° 1, p. 22-48.

OYONO Phil René, « One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resources management decentralization in Cameroon », *The Journal of Modern African Studies*, 42, mars 2004, n° 1, p. 91-111.

OYONO Phil René, *Institutional deficit, representation, and decentralized forest management in Cameroon : elements of natural resource sociology for social theory and public policy*, Washington D.C., World Resources Institute, 2004, 68 p.

PACHECO Pablo, SCHONEVELD George, DERMAWAN Ahmad *et al.*, « Governing sustainable palm oil supply: Disconnects, complementarities, and antagonisms between state regulations and private standards: Governing sustainable palm oil supply » *Regulation & Governance*, 2018. <http://doi.wiley.com/10.1111/rego.12220>

PAILLISSÉ Éric, « Le droit à l'information, préalable essentiel du droit à l'autodétermination en matière sanitaire et environnementale. Étude de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue des droits de l'homme*, 2016, n° 10. <http://journals.openedition.org/revdh/2343>

PATTBERG Philipp, « La gouvernance, une simple mode ? », *Regards sur la Terre 2009. La gouvernance du développement durable*, Paris, Presses de Science Po, 2010, p. 82-95. <http://www.cairn.info/regards-sur-la-terre-2009--9782724610918.htm>

PEDROT Philippe, « Le droit à l'épreuve des limites », *Aux limites du droit*, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 57-67.

PERVANÇHON Frank et BLOUET André, « Jeux et enjeux de mot : cas de l'adjectif "durable" », *Bois et forêts des tropiques*, 1, 2003, n° 275, p. 37-50.

PEZET Éric et SÉNÉCHAL Juliette, « Faire face au risque de captation normative », *Normes juridiques et normes managériales : enjeux et méthode d'une nouvelle internormativité*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, p. 191-200.

POMADE Adélie, « Les implications de l'influence normative de la Société Civile en droit de l'environnement sur les théories des sources du droit et de la validité », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 64, 2010, n° 1, p. 87.

PONGUI Brice Séverin et TONI KOUMBA Edson Wencelah, « Les règles communautaires de protection de l'environnement et l'office du juge national. L'exemple de la République du Congo », *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*, 2020, n° 5, p. 171-180.

PROSPER Weil, « Vers une normativité relative en droit international ? », *Revue général de droit international public*, 1982, p. 5-47.

PRUD'HOMME Jean-François, « Les parties politiques et la gouvernance », *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, p. 97-117.

RAFFRAY Ronan, « Le droit souple comme substitut de la norme étatique : l'exemple des multinationales », *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international*, LGDJ, 2018, p. 261-272.

RAMETSTEINER Ewald et SIMULA Markku, « Forest certification: an instrument to promote sustainable forest management? », *Journal of Environmental Management*, 67, janvier 2003, n° 1, p. 87-98.

RAYNOUARD Arnaud, « Normes privées dans l'environnement juridique international (État des lieux) », *Revue de Recherche Juridique. Droit prospectif*, XXXVI, 2011, n° 5, p. 2195-2201.

ROBERGE Amélie, BOUTHILLIER Luc et MERCIER Jean, « The Gap Between Theory and Reality of Governance: The Case of Forest Certification in Quebec (Canada) », *Society & Natural Resources*, 24, 2011, n° 7, p. 656-671.

ROBINEAU Matthieu, « Codification et densification (s) normative (s) », *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 271-285.

ROCHER Guy, « Pour une sociologie des ordres juridiques », *Les Cahiers de droit*, 29, 1988, n° 1, p. 91-120.

ROMERO C., SILLS E.O., GUARIGUATA M.R. *et al.*, « Evaluation of the impacts of Forest Stewardship Council (FSC) certification of natural forest management in the tropics: a rigorous approach to assessment of a complex conservation intervention », *International Forestry Review*, 19, 2017, n° 4, p. 36-49.

ROUBAN Luc, « Les paradoxes de l'État postmoderne », *Cités*, 18, 2004, n° 2, p. 11-22.

SATHLER Douglas, ADAMO Susana B. et LIMA Everton E. C., « Deforestation and local sustainable development in Brazilian Legal Amazonia: an exploratory analysis », *Ecology and Society*, 23, 2018, n° 2, p. art30.

SAURRUGER Sabine, « L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52, 2002, n° 4, p. 375-401.

SAVILAAKSO Sini, CERUTTI Paolo Omar, MONTOYA ZUMAETA Javier G. *et al.*, « Timber certification as a catalyst for change in forest governance in Cameroon, Indonesia, and Peru », *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 13, 2017, n° 1, p. 116-133.

SAVILAAKSO Sini, CERUTTI Paolo et ZUMAETA Javier Gustavo Montoya, « Livelihoods through interaction between public regulation and forest management certification », *Certification and Biodiversity – How Voluntary Certification Standards impact biodiversity and human livelihoods*, Gland, International Union for Conservation of Nature, 2016, p. 74-90.

SEDJO Roger A. et SWALLOW Stephen K., « Voluntary Eco-Labeling and the Price Premium », *Land Economics*, 78, 2002, n° 2, p. 272-284.

SEYLLER C., DESBUREAUX S., ONGOLO S. *et al.*, « The “virtual economy” of REDD+ projects: does private certification of REDD+ projects ensure their environmental integrity? », *International Forestry Review*, 18, 2016, n° 2, p. 231-246.

SIBONY Anne-Lise, « Du bon usage des notions d’efficacité et d’efficience en droit », *L’efficacité de la norme juridique : Nouveau vecteur de légitimité ?* Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 61-84.

SIERRA Rodrigo, « The role of domestic timber markets in tropical deforestation and forest degradation in Ecuador: Implications for conservation planning and policy », *Ecological Economics*, 36, 2001, n° 2, p. 327-340.

SINTEZ Cyril, « Les propositions sur le droit sont-elles du droit ? De la force normative du rapport Catala », *La force normative. Naissance d’un concept*, Paris - Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 243-257.

SOH FOGNO Denis Roger, « The Impact of the Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Standards on Forest Protection in Central Africa: The Case of Cameroon », *Les Cahiers de Droit*, 51, 2018, n° 1, p. 285-324.

SOHNLE Jochen, « Avant-propos », *Marché et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. IX-XXI.

STOKER Gerry, « Governance as theory: five propositions », *International Social Science Journal, UNESCO*, 1998, n° 155, p. 18-28.

SUPIOT Alain, « Du nouveau au self-service normatif: la responsabilité sociale des entreprises », *Études offertes à Jean Pélissier. Analyse juridique et valeurs en droit social*, Dalloz., Paris, LGDJ, 2014, p. 541-558.

THIBIERGE Catherine, « Conclusion : Le processus de densification normative », *La densification normative. Découverte d’un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 1101-1153.

THIBIERGE Catherine, « Introduction », *La densification normative. Découverte d’un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 43-74.

THIBIERGE Catherine, « Le concept de “force normative” », *La force normative. Naissance d’un processus*, Paris, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 813-846.

THIBIERGE Catherine, Rapport de synthèse, *Le droit souple. Actes du colloque organisé par l’Association Henri Capitant, Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Paris, Dalloz, 2009, p. 141-161.

THIBIERGE Catherine, « Au cœur de la norme : le tracé et la mesure. Pour une distinction entre normes et règles de droit », *Archives de philosophie du droit*, 51, 2008, p. 29.

THIBIERGE Catherine, « Sources du droit, sources de droit : une cartographie », *Libres propos sur les sources du droit : mélanges en l’honneur de Philippe Jestaz*, Paris, Dalloz, 2006, p. 519-539.

THIBIERGE Catherine, « Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2003, p. 599-628.

TIMSIT Gérard, « Système », *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF Lamy, 2003, p. 1462-1465.

TSANGA R., LESCUYER G. et CERUTTIP.O., « What is the role for forest certification in improving relationships between logging companies and communities? Lessons from FSC in Cameroon », *International Forestry Review*, 16, mars 2014, n° 1, p. 14-22.

TSANGA Raphael, LESCUYER Guillaume, ATYI Richard Eba'a *et al.*, « Gouvernance des forêts par les collectivités territoriales en Afrique centrale : Étendue et effectivité », *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : Passer de la participation au partage des pouvoirs*, FAO-CIFOR., Bogor, 2016, p. 20-34.

VAN DE KERCHOVE Michel, « Les limites relatives du droit », *Aux limites du droit*, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 31-41.

VAN DE KERCHOVE Michel, « Les différentes formes de baisse de la pression juridique et leurs principaux enjeux », *Cahiers de recherche sociologique*, 1989, n° 13, p. 11-29.

VAN KOOTEN G. Cornelis, NELSON Harry W. et VERTINSKY Ilan, « Certification of sustainable forest management practices: a global perspective on why countries certify », *Forest Policy and Economics*, 7, 2005, n° 6, p. 857-867.

VAN VLIET Nathalie, NASI Robert, ABERNETHY Katharine *et al.*, « Le rôle de la faune dans le cadre de la sécurité alimentaire en Afrique centrale : une menace pour la biodiversité ? », *Les forêts du bassin du Congo - État des Forêts 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2012, p. 123-136.

VOGLIOTTI Massimo, « De la pureté à l'hybridation : pour un dépassement de la modernité juridique », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 62, 2009, n° 1, p. 107-124.

WEMAERE Matthieu et MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « Introduction générale », *L'implication des entreprises dans les politiques climatiques : entre corégulation et autorégulation [actes du séminaire, Aix-en-Provence, 2010]*, Paris, La documentation française, 2011.

WODSCHOW Astrid, NATHAN Iben et CERUTTI Paolo, « Participation, public policy-making, and legitimacy in the EU Voluntary Partnership Agreement process: The Cameroon case », *Forest Policy and Economics*, 63, 2016, p. 1-10.

WOLFF Dominique, « Économie de l'innovation : le rôle des normes techniques et des brevets », *Vie & sciences de l'entreprise*, 1, 2010, n° 183-184, p. 56-70.

YENTCHARÉ Pag-yendu M., « Partager les fruits de l'innovation avec les communautés autochtones ou locales : les 12 travaux d'Hercule ? », *Revue internationale de droit économique*, tome XXX, 2016, n° 1, p. 107-139.

ZAOUAQ Karim, « Le droit à l'information environnementale et le développement durable en Afrique », *Afrique durable 2030*, 2016, p. 48-61.

ZARKA Yves Charles, « L'ombre du Léviathan », *Réflexions intempestives de philosophie et de politique*, Paris, Presses universitaires de France, 2006, p. 46-52.

DOCUMENTS DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Association technique internationale des bois tropicaux

- Publications

ATIBT, « Étude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines : Application au cas de l'Afrique centrale. Volet 2 « Aspects sociaux » », Paris, ATIBT, 2005, 98 p.

ATIBT, « Étude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines : Application au cas de l'Afrique centrale. Volet 1 « Production Forestière » », Paris, ATIBT, 2007, 138 p.

Banque mondiale

- Documentation officielle

BANQUE MONDIALE, « Manuel opérationnel de la Banque mondiale. Politique opérationnelles PO 4.36, Forêts », Banque mondiale, 2002, [consulté le 3 juillet 2018]. <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/OP436French.pdf>

BANQUE MONDIALE, L'État dans un monde en mutation : rapport sur le développement dans le monde 1997, Washington, Banque mondiale, 1997, 283 p.

SHARMA Narendra P., RIETBERGEN Simon, HEIMO Claude R et al., A strategy for the forest sector in Sub-Saharan Africa, Washington DC, World Bank, 1994, 67 p.

- Publications

GONCALVES Marilyne Pereira, PANJER Melissa, GREENBERG Theodore S. et al., Justice for Forests: Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging [en ligne], Washington DC, The World Bank, 2012, 56 p., [consulté le 22 juin 2020]. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-8978-2>

KAUFMANN Daniel, KRAAY Aart et MASTRUZZI Massimo, « Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators », Washington D.C., The World Bank, 2008, 105 p.

Communauté économique des États de l’Afrique centrale

- Législation

Traité instituant la communauté économique des États de l’Afrique centrale, 1983.

Traité révisé instituant la communauté économique des États de l’Afrique centrale, 2019.

Commission des forêts d’Afrique centrale

- Législation de la Commission

Déclaration de Yaoundé sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales, 1999.

Résolution du deuxième sommet des chefs d’État d’Afrique centrale sur la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers, 2005.

Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d’Afrique centrale et instituant la commission des forêts d’Afrique centrale, 2005.

Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale, 2008.

Directives sous-régionales en matière d’évaluation environnementale et sociale en milieu forestier en Afrique centrale, 2008.

Directives sous-régionales relatives à la gestion durable des produits forestiers non ligneux d’origine végétale en Afrique centrale, 2008.

Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d’Afrique centrale, 2008.

- Documentation officielle

COMIFAC, *Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d’Afrique centrale*, 2004.

COMIFAC, *Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers en Afrique centrale, 2^e édition, 2015-2025*, 2015.

Organisation mondiale du commerce

- Législation

Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce de 1994.

Accord sur l’application des mesures sanitaires et phytosanitaires, 1995.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

- Publications

FAO, *Global Forest Resources Assessment 2020*, Rome, FAO, 2020, 186 p.

FAO, « Le processus Accord de partenariat volontaire (APV) dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest : de la théorie à la pratique », Rome, FAO, 2014, 58 p.

FAO, *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause: Guide pratique pour les gouvernements, les entreprises, les ONG, les peuples autochtones et les communautés locales en matière d'acquisition de terres*, Rome, FAO, 2014, 58 p.

FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture en 2009 le point sur l'élevage*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2009, 202 p.

Organisation de coopération pour le développement économique

- Publication

OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Paris, OCDE Pub., 2011, 106 p.

Organisation internationale des bois tropicaux

- Publications

ATYI Richard Eba'a et SIMULA Markku, *Forest certification: pending challenges for tropical timber*, Yokohama, Japan, International Tropical Timber Organization, 2002, 66 p.

BAHARUDDIN Haji Ghazali et SIMULA Markku, « Timber certification in transition: A study on the development in the formulation and implementation of certification scheme for all internationally traded timber and timber product », Manilla, ITTO, 1996, 102 p.

MARTIN Michael R et BAHARUDDIN Haji Ghazali, « The impact of timber procurement policies: an analysis of the economic effects of governmental procurement policies in tropical timber markets », Yokohama, Japan, ITTO, 2015, 92.

OIBT, « Critères et indicateurs de la gestion durable des forêts tropical », Yokohama, Japon, Organisation internationale des bois tropicaux, 2016, 84, p.

OIBT, « Lignes directrices volontaires pour la gestion durable des forêts tropicales naturelles », Yokohama, Japon, Organisation internationale des bois tropicaux, 2015, 78 p.

OIBT, « Critères et indicateurs révisés de l'OIBT pour l'aménagement durable des forêts tropicales modèle de rapport sur les C & I inclus. », Yokohama, Japon, Organisation internationale des bois tropicaux, 2005, 42 p.

OIBT, « Critères et indicateurs de l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles », Yokohama, Japon, Organisation internationale des bois tropicaux, 1998, 87 p.

OIBT, « Directives de l'OIBT pour l'aménagement des forêts tropicales naturelles », Yokohama, Japon, Organisation internationale des bois tropicaux, 1990, 27 p.

OIBT et FAO, « L'application des lois forestières et la gouvernance dans les pays tropicaux. Évaluation, région par région, de l'état de l'application des lois forestières et de la gouvernance dans le secteur forestier dans les pays tropicaux et recommandations utiles à leur amélioration », FAO et OIBT, 2010, 28 p.

SIMULA Markku, ASTANA Satria, ISHMAEL Roslan *et al.*, « Preliminary Report on Financial Cost-Benefit Analysis of Forest Certification and Implementation of Phased Approaches », Yokohama, Japon, International tropical timber council, 2004, 148 p.

OAB-OIBT, « Principes, critères et indicateurs OAB-OIBT de la gestion durable des forêts tropicales naturelles d'Afrique », Yokohama, Japon, OAB & OIBT, 2003, 28 p.

Organisation internationale du travail

- Documentation officielle

Bureau international du travail, Sécurité dans l'utilisation des produits chimiques, Genève, Organisation internationale du Travail, 1993, 86 p.

Bureau international du travail, Sécurité et santé dans les travaux forestiers : Recueil de directives pratiques du BIT, Genève, Organisation internationale du travail, 1998, 138 p.

Bureau international du travail, Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH et le monde du travail, Genève, Organisation internationale du Travail, 2001, 42 p.

OIT, Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 2010, 4 p.

OIT, « Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale », 2017.

Organisation des Nations Unies

- Documentation officielle

Assemblée générale

Assemblée générale, Résolution 626 (VII). Droit d'exploiter librement les richesses et les ressources naturelles, 1952.

Assemblée générale, Résolution 1514 (XV). Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 1960.

Assemblée générale, Résolution 1515 (XV). Action concertée en vue du développement économique des pays économiquement peu développés, 1960.

Assemblée générale, Résolution 1803 (XVII). Souveraineté permanente sur les ressources naturelles, 1962.

Assemblée générale, Résolution 3281 (XXIX). Charte des droits et devoirs économiques des États, 1974.

Assemblée générale, Résolution 626 (VII). Droit d'exploiter librement les richesses et les ressources naturelles, 1952.

Assemblée générale, Résolution 1514 (XV). Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 1960.

Assemblée générale, Résolution 1515 (XV). Action concertée en vue du développement économique des pays économiquement peu développés, 1960.

Assemblée générale, Résolution 1803 (XVII). Souveraineté permanente sur les ressources naturelles, 1962.

Assemblée générale, Résolution 3281 (XXIX). Charte des droits et devoirs économiques des États, 1974.

Assemblée générale, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement, Stockholm, 5-16 Juin 1972, A/CONF.48/14/Rev.1, 89 p.

Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio de Janeiro, 3-14 Juin 1992, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.I), 1993, 283 p.

Assemblée générale, « Décennie internationale des populations autochtones », 1994, A/RES/59/174, 3 p.

Assemblée générale, Rapport du Sommet mondial pour le développement durable : Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002, New York, Nations Unies, 2002, A/CONF.199/20, 195 p.

Assemblée générale, « Deuxième Décennie internationale des populations autochtones », 2005, A/RES/59/174, 3 p.

Assemblée générale, Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts, 2007, A/RES/62/98.

Assemblée générale, Résolution 61/295, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007

Assemblée générale, « Rapport final sur l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions », 2011, A/HRC/18/42, 24 p.

Assemblée générale, « Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, John Ruggie », 2011, A/HRC/17/31, 33 p.

Assemblée générale, Rapport de suivi sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, l'accent étant mis sur les industries extractives », 2012, A/HRC/21/55, 24 p.

Conseil économique et social

Conseil économique et social, « Rapport de l'atelier sur les peuples autochtones, les sociétés privées travaillant dans les secteurs des ressources naturelles, de l'énergie et de l'extraction minière, et les droits de l'homme », 2002, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3, 38 p.

Conseil économique et social, « Commentaire relatif aux Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises en matière de droits de l'homme », 2003, E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, 22 p.

Conseil économique et social, « Document de travail préliminaire sur le principe de consentement préalable donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones concernant des aménagements affectant leurs terres et ressources naturelles, qui serait appelé à servir de cadre à la rédaction par le Groupe de travail d'un commentaire juridique relatif à ce concept, présenté par Antoanella-Iulia Motoc et la Fondation Tebtebba », 2004, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4, 13 p.

Conseil économique et social, « Rapport final de la rapporteuse spéciale sur la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles », 2004, E/CN.4/Sub.2/2004/30, 28 p.

Union européenne

Législation de l'Union

- Traités

Traité sur l'Union européenne (version consolidée), 2012.

Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, 1979, Série des traités européens - n° 104.

- Règlements

Règlement (CE) N° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne.

Règlement (CE) N° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne.

Règlement (UE) N° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

Règlement d'exécution (UE) no 607/2012 de la Commission du 6 juillet 2012 sur les modalités d'application relatives au système de diligence, ainsi qu'à la fréquence et à la nature des contrôles à effectuer auprès des organisations de contrôle conformément au règlement (UE) no 995/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, p. 3.

Règlement délégué (UE) N° 363/2012 de la Commission du 23 février 2012 relatif aux règles de procédure concernant la reconnaissance et le retrait de la reconnaissance des organisations de contrôle conformément au règlement (UE) no 995/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

- Directives

Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005.

- Documentation officielle

Commission européenne, « Livre vert : Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, 36 p.

European Commission, « European governance. A white paper », COM (2001) 428 final, 2001, 35 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) : Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne », COM (2003) 251 final, 2003, 35 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions

relative à des marchés publics pour un environnement meilleur », COM (2008) 400 final, 2008, 14 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Document d'orientation concernant le règlement « bois » de l'UE », C (2016) 755 final, 2016, 26 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport bisannuel couvrant la période allant de mars 2015 à février 2017, Bruxelles, Commission européenne, 2018, 19 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète », COM (2019) 352 final, 2019, 23 p.

- Publications

COMMISSION EUROPÉENNE, « Acheter vert ! Un manuel sur les marchés publics écologiques », Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne 2016, 80 p.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT*, Luxembourg, Publications Office, 2015.

DOCUMENTATION INTERNATIONALE

Charte des Nations unies, 1945.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966.

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, 1971.

Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes, 1979, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1363, p. 3.

Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, 1972, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, A/CONF.48/14/Rev.1.

Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, 1972.

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, 1973.

Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 1982, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1833, 1834 and 1835, I-31363.

Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, 1985.

Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 1985.

Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 1992, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.I).

Convention sur la diversité biologique, 1992, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1760, I-30619.

Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1771, I-30822.

Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, 1994, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1954.

Protocole de Kyoto à Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1997.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 1998.

Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique, 2000.

2000, Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques.

Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, 2001.

Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relative à la Convention sur la diversité biologique, 2010.

Accord de Paris, 2015.

DOCUMENTATION RÉGIONALE

Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 1983.

Accord de Lusaka sur les opérations concertées de coercition visant le commerce illicite de la faune et de la flore sauvage, 1994, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1950.

Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, Et la Communauté européenne et ses états membres, d'autre part, 2000.

Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, 2003.

Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, 2018.

DOCUMENTATION NATIONALE

Cameroun

- Législations

Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

Ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial.

Loi n° 94-01 portant régime des forêts, de la faune et la pêche.

Loi n° 96-12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

Loi n° 2020-018 du 17 décembre 2020 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et des produit dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), 2010.

- Décrets

Décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

Décret n° 95-531-PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun.

Décret n° 2011/1731/pm du 18 juillet 2011 les modalités de centralisation, de répartition et de reversement du produit des impôts communaux soumis à péréquation.

Décret n° 2011-238 du 09 Août 2011 portant ratification de l'Accord de partenariat volontaire entre la République du Cameroun et l'Union européenne sur l'application des règlementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux vers l'Union européenne (APV-FLEGT), signé à Bruxelles en Belgique, le 06 octobre 2010.

- Arrêtés

Arrêté conjoint n° 00122 MINEFI/MINAT du 29 avril 1998, fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines.

Arrêté n° 0222 du 25 mai 2001 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre, des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent, 2001.

Arrêté conjoint n° 0076 MINFOF/MINF/MINATD du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation

des ressources forestières et fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

Arrêté n°126 du 10 septembre 2012 portant création, organisation et fonctionnement du comité national de suivi de la mise en œuvre de l'accord de partenariat volontaire (APV) sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux entre le Cameroun et l'union européenne.

Arrêté n° 0004 du 07 février 2013 fixant les critères et les modalités de délivrance des certificats de légalité dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT.

Arrêté conjoint n° 0162 du 15 décembre 2020 fixant les modalités d'utilisation du bois d'origine légal dans la commande publique.

- Décisions

Décision n° 0941 MINFOF/SG/DF/SDAFF du 02/09/2008 Portant Création d'un Groupe de Travail chargé du suivi des travaux de révision des textes de la loi N° 94-01 du 20 janvier 1994 modifié par la Décision n° 0557/D/MINFOF/SG/DF/SDAFF du 05/05/2009 Portant Création d'un groupe de travail du suivi des Travaux Relecture de la Politique Forestière et des textes de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994.

Décision n° 0108 du 9 février 1998 portant application des normes d'intervention en milieu forestier.

Décision n° 0149-MINFOF-FSDF-BNC du 17mars 2010 portant désignation des membres du Comité de Lecture des rapports de missions des services de contrôle du MINFOF et de l'Observateur Indépendant.

Décision n° 0957 du 15 novembre 2007 portant création d'une commission technique chargée de participer aux négociations de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) dans le cadre du Plan d'action « Forest Law Enforcement, Governance and Trade » FLEGT.

Décision n° 2333 du 23 octobre 2012 constatant la composition du Groupe de travail chargé du suivi des travaux de relecture de la politique forestière et des textes de loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts et de la faune et de la pêche.

Décision n° 0276 du 2 juillet 2013 fixant les modalités de reconnaissance des certificats privés de légalité et de gestion forestière durable dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT.

Décision n° 0016 du 20 janvier 2016 portant reconnaissance des certificats privés de légalité et de gestion forestière durable utilisés par Bureau Veritas.

République centrafricaine

- Législation

Loi n° 08-022 portant code forestier de la République Centrafricaine.

République du Congo

- Législations

Loi n° 003-91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement.

Loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier au Congo.

Loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000 sur le régime de la propriété foncière.

Loi n° 05-2011 portant promotion et protection des droits populations autochtones.

Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier.

Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Congo sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), 2010.

Loi n° 33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier.

- Décrets

Décret n° 2002-438 du 31 décembre 2002 fixant les modalités de répartition de la taxe de superficie destinée au développement des départements.

Décret n° 2006-255 du 28 juin 2006 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers.

Décret n° 2006-256 du 28 juin 2006 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers.

Congo (République démocratique)

- Législations

Loi n° 011-2002 DU 29 août 2002 portant code forestier.

Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

France

- Législations

Code civil des français de 1804.

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (1).

Gabon

- Législations

Loi n° 14-63 du 8 mai 1963 fixant la composition du domaine de l'État et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation.

Loi n° 0016101 portant code forestier en République gabonaise.

Loi n° 002-2014 du 1er Août 2014 portant orientation du développement durable en République gabonaise.

Loi n° 3-2012 du 13 août 2012 portant ratification de l'ordonnance n°5-2012 du 13 février 2012 fixant le régime de la propriété foncière en République gabonaise.

Loi n° 007-2014 relative à la protection de l'environnement en République gabonaise.

- Arrêté

Arrêté n° 105 fixant le modèle de cahier de charges contractuelles.

JURISPRUDENCE

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

- Contentieux

75/92 : Congrès du peuple katangais / DRC, note Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

155/96: Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria, note African commission on human and peoples rights.

276/03: Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya, note African commission on human and peoples' rights.

- Avis consultatifs

Advisory opinion of the African commission on human and peoples' rights on the united nations declaration on the rights of indigenous peoples, 2007, note AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS.

Cour Internationale de justice

- Contentieux

Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), arrêt, C. I. J. Recueil 1997, p. 7, 1997, note Cour internationale de Justice.

Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14, 2010, note Cour internationale de Justice.

Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 168.

Affaire du Détroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949 : C. I. J. Recueil 1949, p. 4, note COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE.

Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica), arrêt, C.I.J. Recueil 2015, p. 665, note Cour internationale de Justice.

- Avis consultatif

Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, 1996, note Cour internationale de Justice.

Cour permanente d'arbitrage

Affaire de l'Île de Palmas. Les Etats-Unis c. Les Pays Bas, note Cour permanente d'arbitrage.

Cour de justice de l'Union européenne

- Contentieux

Arrêt de la cour, 7 octobre 2010, Stils Met, C-382/09, note CJUE.

Arrêt de la cour, 8 juin 1994, Commission / Royaume-Uni, C-382/92, note CJUE.

Arrêt de la cour, 8 septembre 2005, Syuichi Yonemoto, C-40/04, note CJUE.

Arrêt de la cour, 12 juillet 2005, Commission / France, C-304/02, note CJUE.

Arrêt de la cour, 12 septembre 1996, Sandro Gallotti C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 et C-157/95, note CJUE.

Arrêt de la cour, 13 juillet 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft., C-129/16, note CJUE.

Arrêt de la cour, 25 avril 2013, Asociația Accept, C-81/12, note CJUE.

Arrêt de la cour, 26 septembre 2013, Texdata Software, C-418/11, note CJUE.

Arrêt de la cour, 27 mars 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, note CJUE.

Conclusions M. Geelhoed - Affaire C-304/02, p. 33, note M.L.A. CJUE.

Organe de règlement des différends de l'OMC

- Contentieux

États-Unis – mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon. WT/DS381/RW/Add.1, 2015, note OMC.

États-Unis - Restrictions à l'importation de thon (Panel Thon-Dauphins II). DS29/R, note OMC.

États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes. WT/DS58/AB/R, note OMC.

Tribunal international du droit de la mer

- Avis consultatif

Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1er février 2011, TIDM Recueil 2011, p. 10, note TIDM.

DOCUMENTS DE TRAVAIL, RAPPORTS, COMMUNICATIONS, NOTES D'INFORMATION

AGRECO et CEW, « Observateur indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun : Rapport Final Janvier 2010 - Décembre 2013 », Bruxelles, Belgique, 2013.

BIÉNABE Estelle, BRAMLEY Cerkia et VERMEULEN Hester, Equity implications of emerging private standards schemes: What is the role of the public sector?, *4èmes Journées de recherches en sciences sociales*, Rennes, 2010, p. 20.

BIGOMBE LOGO Patrice, « Étude bilan du processus APV/FLEGT dans le bassin du Congo : Succès, contraintes et perspectives », Yaoundé, WRI/Rainforest Alliance, 2015.

BRACK Duncan et LÉGER Claudine, « Examen des initiatives d'observation indépendante et enseignements à en tirer : étudier les problèmes de crédibilité des accords de partenariat volontaire », Global Witness, 2013.

BROWN E, DUDLEY N, LINDHE N *et al.*, « Directives communes pour l'identification des hautes valeurs de conservation », HCV resource network, 2013.

BUREAU VERITAS CERTIFICATION, « Rapport public de certification — Certification de gestion forestière. UFA n° 09 021 et 09 024 », Paris, Bureau Veritas, 2010.

CED, « Quelle loi pour la forêt ? Propositions de la société civile pour la réforme de la loi forestière au Cameroun », 2012.

CERUTTI Paolo, LESCUYER Guillaume, ASSEMBE-MVONDO Samuel *et al.*, *Les défis de la redistribution des bénéfices monétaires tirés de la forêt pour les administrations locales : une décennie de redevance forestière assise sur la superficie du titre d'exploitation au Cameroun*, Bogor, Center for International Forestry Research, 2010, 26 p.

CERUTTI Paolo Omar, MBONGO Martin et VANDENHAUTE Marc, « État du secteur forêts-bois du Cameroun (2015) », Bogor, Indonésie, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2016.

CIFOR et ASB, « Contribution du CIFOR et de ASB à la relecture de la loi forestière camerounaise et des décrets subséquents en matière de production et d'exploitation artisanale de bois d'œuvre », 2012.

CLIENTEARTH, « Les sanctions nationales RBUE : Sont-elles suffisamment effectives, proportionnées et dissuasives ? », 2018, <https://www.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2018-03-01-les-sanctions-nationales-rbue-sont-elles-suffisamment-effectives-proportionnees-et-dissuasives-ce-fr.pdf>

EBA' A ATYI Richard, LESCUYER Guillaume, POUFOUN Jonas Ngouhouo *et al.*, « Étude de l'importance économique et sociale du secteur forestier et faunique au Cameroun », Yaoundé, 2013.

EC FOREST PLATFORM CAMEROON, « La conduite du processus de négociation de l'Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union européenne et le gouvernement du Cameroun », 2008.

ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY, « The Croatian Connection. Exposed Importing illicit Myanmar teak through Europe's back door », Washington DC, Environmental Investigation Agency, 2020.

ETEME David, *Gouvernance de la redevance forestière annuelle et citoyenneté au Cameroun : Analyse des dynamiques locales autour de la redevabilité et leçons pour la REDD+*, CODESRIA, 2015, 54 p.

FMI, « Cameroun — Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés — Document du point d'achèvement, et initiative d'allègement de la dette multilatérale », Washington, D.C., Fonds monétaire international, 2006.

FORESTS MONITOR, REM et CAGDF, « Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le bassin du Congo - Rapport Annuel 2012 », Brazzaville, Congo, 2013.

GLOBAL WITNESS, « Acheteurs, soyez vigilants. Comment les entreprises européennes qui achètent du bois à la société Industrie Forestière du Congo prennent le risque d'enfreindre les législations de l'UE », Global Witness, 2019.

GLOBAL WITNESS, « Logging in the shadows Global Witness: How vested interests abuse shadow permits to evade forest sector reforms », London, United Kingdom, Global Witness, 2013.

GLOBAL WITNESS, « The art of logging industrially in the Congo: how loggers are abusing artisanal permits to exploit the Democratic Republic of Congo's forests », London, United Kingdom, Global Witness, 2012.

KAMTO Maurice, « Examen critique des textes sur l'aménagement forestier et propositions », Yaoundé, Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2001, <https://www.jstor.org/stable/1523706?origin=crossref>

KARSENTY Alain et ASSEMBE-MVONDO, « Diagnostics des systèmes de gestion foncière », France, CIRAD - CIFOR, 2010.

KARSENTY Alain, RODA Jean-Marc, MILOL Adonis *et al.*, « Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun », Yaoundé, CIRAD, 2006.

KENGOUM Félicien, « Evaluation report on the implementation of VPA-FLEGT Annex VII in Cameroon », Yaoundé, Forêt et développement rural, 2018.

LAWSON Sam, MACFAUL Larry, et ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *Illegal logging and related trade: indicators of the global response*, London, Chatham House, 2010.

LERNOUD Julia, POTTS Jason, SAMPSON Gregory *et al.*, « The state of sustainable markets 2017: statistics and emerging trends », Geneva, ITC, 2017.

LEROY Antonia, « Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ? », France, AFD, 2015.

LESCUYER Guillaume, TSANGA Raphael, FORNI Eric *et al.*, « La certification forestière dans le bassin du Congo : historique et dynamiques au Cameroun, Gabon et en République du Congo », Yaoundé, CIFOR-CIRAD, 2014.

MAYERS James, NGUIFFO Samuel et ASSEMBE-MVONDO Samuel, « China in Cameroon's forests », London, United Kingdom, International institute for environment and development, 2019.

MINFOF, « Stratégie nationale des contrôle forestiers et fauniques au Cameroun », Ministère des forêts et de la faune, 2005.

MORGERA Elisa, « Équité et partage des avantages issus des ressources génétiques marines des zones situées au-delà de la juridiction nationale », IIED Briefing, 2018, [consulté le 4 janvier 2021]. <https://pubs.iied.org/pdfs/17462FIIED.pdf>

NELSON John, « Sauvegarder les droits fonciers autochtones dans la zone de l'oléoduc au Cameroun », Moreton-in-Marsh, Royaume-Uni, Forest peoples programme, 2007.

NONGNI Bakker, « Conduire un processus participatif d'élaboration des textes juridiques relatifs à la forêt et à la faune dans les États du bassin du Congo : Leçons apprises de l'expérience camerounaise de réforme de la loi forestière du 20 janvier 1994 », GIZ, 2015.

OYONO Phil René, « La tenure foncière et forestière en République démocratique du Congo : Une question critique, des vues centrifuges. », Washington DC, Rights and Resources initiative, 2012.

PETROKOFISKY Gillian et JENNINGS Steve, « A State of Knowledge Review », Oxford, Iseal Alliance, University of Oxford, 2018.

REM, « Évolution du contrôle et des sanctions de l'exploitation forestière illégale au Cameroun », Cambridge, Royaume-Uni, Resource Extraction Monitoring, 2010, https://www.rem.org.uk/documents/REM_IMFLEG_Cameroun_Rapport_finprojet.pdf

SALAH Yasin Mahadi, « Approches juridictionnelles de la REDD+ en Afrique : enseignements émergents », ONU-REDD, 2019.

STEERING COMMITTEE OF THE STATE-OF-KNOWLEDGE ASSESSMENT OF STANDARDS AND CERTIFICATION, « Toward sustainability: The roles and limitations of certification », Washington DC, Resolve, 2012.

STICKLER Claudia, DUCHELLE Amy, ARDILA Juan Pablo *et al.*, « The state of jurisdictional sustainability: Synthesis for practitioners and policymakers ».

TEREA, « Évaluation du Plan d'Action FLEGT de l'UE (Forest Law Enforcement Governance and Trade) 2003-2014 », Bruxelles, TERE, 2018.

TOPA Giuseppe, KARSENTY Alain, MEGEVAND Carole *et al.*, *Forêts tropicales et humides du Cameroun : une décennie de réformes*, 2010, <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-7879-3>

VANDENHAUTE Marc et HEUSE Emmanuel, « Aménagement forestier Traçabilité du bois et Certification : État des lieux des progrès enregistrés au Cameroun », Yaoundé, GTZ, 2006.

VAN MIDWOUDE Pieter et VAN BODEGOM Arend Jan, « Independent monitoring of the FLEGT Timber Legality Assurance System: Thinking Outside the Box », Overseas Development Institute Publications, 2006.

WALTER Sven, « État des lieux du secteur produits forestiers non ligneux en Afrique centrale et analyse des priorités politiques », FAO et COMIFAC, 2006.

WILY Liz, *À qui appartient cette terre ? le statut de la propriété foncière coutumière au Cameroun*, Yaoundé, Moreton in Marsh; London, Centre pour l'environnement et le développement ; FERN ; Rainforest Foundation, 2011.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE 1 - LA CONCURRENCE ORIGINELLE ENTRE NORMES JURIDIQUES ET NORMES DE CERTIFICATION FORESTIÈRE	24
TITRE 1 - L'EXPANSION DES NORMES TECHNIQUES	27
Chapitre 1 - La vitalité des normes privées	28
<i>Section 1. Une activité normative dynamique</i>	31
§ 1. Des normes variées	31
A. Les normes relatives à la durabilité de la gestion forestière	31
B. L'importance croissante des standards de vérification de la légalité	36
§ 2. Une offre normative fondée sur des innovations substantielles	38
A. La fabrication et la dissémination de nouveaux concepts	38
1. L'insertion du consentement libre informé et préalable dans la gestion des forêts	38
2. L'émergence des hautes valeurs de conservation comme modalité de protection des droits des populations locales	48
B. L'application de nouveaux instruments de gouvernance	50
<i>Section 2. Une activité normative concurrente des normes publiques</i>	53
§ 1. L'extension hégémonique des normes privées dans les matières encadrées par les normes étatiques	53
A. L'intervention des normes privées dans les domaines délaissés par les normes publiques	53
B. La substitution progressive aux normes étatiques face aux défaillances des instruments publics	63
§ 2. Une propension hégémonique tempérée par les performances mitigées des normes privées	66
A. Une hégémonie entravée par l'efficacité normative contrastée des normes privées	67
B. Les limites consécutives à la déconnexion des normes privées de la gouvernance globale du secteur forestier	71
C. Les limites relatives à l'épuisement du modèle économique de la certification	74
Chapitre 2 - L'interventionnisme croissant des acteurs privés	78
<i>Section 1. L'intervention effective des acteurs privés dans l'élaboration des instruments juridiques</i>	80
§ 1. La participation active des acteurs privés dans la négociation des accords de partenariat volontaire	81
A. L'intégration des acteurs privés dans les structures de négociation des accords de partenariat volontaire	82
B. L'influence avérée des acteurs privés sur le contenu des accords de partenariat volontaire	87
§ 2. La participation ambivalente des acteurs privés à l'élaboration des lois nationales	90
A. L'inclusivité des travaux préparatoires des instruments normatifs	95
B. L'exclusivité de la compétence étatique dans la phase décisionnelle	99
<i>Section 2. L'intervention des acteurs privés dans l'application des législations forestières</i>	105
§ 1. Une implication formellement institutionnalisée	106
A. La consécration formelle du statut d'observateur indépendant de l'application de la législation	106
B. Le développement d'une observation indépendante informelle de l'application de la législation	110
§ 2. Une implication matériellement étendue	112
A. La surveillance des activités d'exploitation forestière	113
1. Le champ d'application des activités de surveillance	113
2. La mise en œuvre difficile des activités de surveillance	117
B. La surveillance du commerce de bois du bassin du Congo sur le marché international	120
Conclusion du Titre 1	122
TITRE 2 - LA RÉAFFIRMATION DE LA SUPRÉMATIE DES NORMES JURIDIQUES	123

Chapitre 1 - Les Accords de Partenariat Volontaires comme instruments de consolidation des normes juridiques dans les pays producteurs	126
<i>Section 1. Un régime de protection forestière densifié</i>	128
§ 1. La densification substantielle des législations forestières	129
A. L'affirmation d'une conception extensive de la légalité	130
B. L'épaississement du droit d'accès à l'information forestière	135
§ 2. L'élargissement du domaine d'application des législations forestières	143
A. L'extension de la légalité au commerce des produits forestiers	144
B. Les tempéraments à l'extension de la légalité au commerce des produits forestiers	146
<i>Section 2. Des modalités de mise en œuvre renforcées</i>	148
§ 1. Une mise en œuvre garantie par des procédures d'accompagnement permanent	149
A. La surveillance conjointe de l'exécution des obligations conventionnelles	150
B. La mobilisation des instruments d'assistance technique et financière	154
§ 2. Une mise en œuvre affermie par l'introduction de mesures incitatives	157
A. La promotion d'une certification publique des exportations dans l'Union européenne	158
B. L'encouragement à la consommation de bois légal dans les marchés publics	160
§ 3. Une mise en œuvre entravée par les divergences institutionnelles	162
Chapitre 2 - La réappropriation de la gouvernance internationale des forêts par les autorités publiques européennes	165
<i>Section 1. L'instauration originale de l'obligation de diligence sur les opérateurs privés européens</i>	170
§ 1. L'accentuation du devoir de vigilance des entreprises importatrices de bois	173
A. Consistance de la notion de diligence raisonnée	173
B. Constitution du système de diligence raisonnée	177
§ 2. L'inféodation subtile des systèmes privés de certification aux normes publiques	182
A. Une inféodation caractérisée par l'alignement obligatoire des normes de certification sur les exigences du RBUE	182
B. Une inféodation confirmée par l'inégalité de traitement des bois FLEGT et certifiés en matière d'accès au marché européen	186
<i>Section 2. Le renforcement des fonctions de contrôle des autorités publiques</i>	188
§ 1. La multiplication des niveaux de contrôle administratif	188
A. Le contrôle exercé par les autorités compétentes sur les opérateurs	188
B. Le contrôle conjoint de la Commission et des autorités compétentes sur les organisations de contrôle	191
§ 2. Le durcissement du régime de sanction pour non-respect de la diligence raisonnée	193
A. Un affermissement marqué par l'exigence de sanctions effectives, dissuasives et proportionnées	193
B. Un affermissement tempéré par l'hétérogénéité des régimes nationaux de sanction	197
Conclusion du Titre 2	200

PARTIE 2 - L'INTERPÉNÉTRATION GRADUELLE DES NORMES JURIDIQUES ET DES NORMES DE CERTIFICATION FORESTIÈRE

TITRE 1 - LA CONVERGENCE SUBSTANTIELLE DES NORMES JURIDIQUES ET DE CERTIFICATION FORESTIÈRE

Chapitre 1 - La juridicisation partielle de la certification forestière	208
<i>Section 1. Le caractère obligatoire des instruments juridiques consacrant la certification forestière</i>	211
§ 1. L'intégration explicite des systèmes de certification aux ordres juridiques	212
A. La consécration effective de la certification dans l'ordre juridique communautaire	212
B. La consécration différenciée de la certification aux échelles nationales	217
1. Une intégration juridique par voie d'absorption au Gabon et en République du Congo	218

2. Une intégration juridique par voie d'homologation au Cameroun.....	223
§ 2. L'intégration tacite des normes de certification aux ordres juridiques	227
A. L'incorporation des concepts développés par la certification dans les codes forestiers	227
B. L'incorporation des pratiques développées par le secteur privé dans l'ordre juridique.....	232
<i>Section 2. Le contenu mou des instruments juridiques consacrant la certification forestière</i>	<i>233</i>
§ 1. Les caractéristiques des normes intégrant la certification à l'ordre juridique	234
A. La texture molle des règles juridiques relatives à la certification	235
B. Le caractère non contraignant des règles juridiques relatives à la certification.....	237
§ 2. La force normative limitée des règles juridiques consacrant la certification	240
A. La valeur normative limitée des règles juridiques relatives à la certification.....	240
B. La portée et la garantie normatives tempérées des règles juridiques relatives à la certification	242
1. La faiblesse de la portée normative	243
2. Le déficit de garantie normative	245
Chapitre 2 - L'extension substantielle des normes juridiques à la certification forestière.....	248
<i>Section 1. Le renvoi aux conventions internationales</i>	<i>249</i>
§ 1. La prédominance des renvois aux normes internationales du travail.....	251
A. La réception formelle des normes de l'Organisation internationale du travail.....	251
B. La mise en œuvre partielle des normes de l'OIT réceptionnées.....	256
§ 2. La place marginale des renvois aux instruments environnementaux internationaux	261
A. Le caractère indicatif des renvois aux instruments environnementaux	261
B. L'éviction des instruments environnementaux internationaux	264
<i>Section 2. Le respect obligatoire du droit national.....</i>	<i>268</i>
§ 1. L'intégration conséquente des instruments juridiques nationaux	269
A. L'alignement spatial	269
B. L'alignement matériel.....	275
§ 2. L'intérêt de l'intégration conséquente des instruments juridiques nationaux	278
A. La conformité légale comme mécanisme de préservation de l'image des entreprises	278
B. L'intégration comme voie de crédibilisation des systèmes de certification	279
Conclusion du Titre 1	283
TITRE 2 - LES RÉPERCUSSIONS AMBIVALENTES DE LA CONVERGENCE NORMATIVE	284
Chapitre 1 - L'affaiblissement potentiel des législations forestières	285
<i>Section 1. La remise en cause latente du monopole public de la gestion des forêts.....</i>	<i>289</i>
§ 1. La régression de la souveraineté étatique sur la gestion des forêts	289
A. L'attachement indéfectible des pays forestiers à la gestion souveraine des forêts	290
B. Une gestion souveraine des forêts aménagée	293
1. L'aménagement par les obligations internationales à caractère coutumier	294
2. L'aménagement par les instruments à caractère facultatif	298
a. Le patrimoine commun de l'humanité.....	299
b. La certification privée des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts.....	301
§ 2. La régression des normes juridiques	303
A. La subversion de la délibération par la négociation	303
B. La subversion des normes juridiques par des normes privées	308
<i>Section 2. L'évolution manifeste vers une gouvernance privée des ressources forestières.....</i>	<i>312</i>
§ 1. Une gouvernance privée encouragée par la délégation de l'exploitation et le contrôle forestiers aux entités privées	313
A. Le transfert effectif des activités d'exploitation forestière au secteur privé.....	313
B. Le transfert potentiel du contrôle des concessions forestières aux organismes de certification	317
§ 2. Une gouvernance privée favorisée par la délégitimisation des acteurs publics	321

A. La délégitimisation consécutive au paradigme de la gouvernance.....	321
B. La délégitimisation consécutive à la substitution du secteur privé à l'État en matière de développement local	324
Chapitre 2 - L'affermissement de la gestion durable des forêts	335
<i>Section 1. Une complémentarité utile pour le suivi et l'application effective des législations forestières..</i>	338
§ 1. Une complémentarité utile pour une protection affermie des droits des populations locales et autochtones	338
A. La consolidation des droits des populations locales et autochtones par la dualité du régime de protection	339
B. La consolidation de la garantie des droits des populations locales et autochtones par la dualité du régime de protection.....	345
§ 2. Une complémentarité utile pour le suivi approfondi des aménagements forestiers	349
A. Les lacunes normatives en matière de mise en œuvre des plans d'aménagement	349
B. Le suivi conjoint comme gage de qualité et de durabilité de l'aménagement forestier	353
<i>Section 2. Une complémentarité nécessaire pour la mise en œuvre optimale de la gestion des forêts par les systèmes de certification.....</i>	356
§ 1. Le soutien de l'État à l'expansion des systèmes de certification	356
§ 2. L'évolution souhaitable vers une certification juridictionnelle.....	364
Conclusion du Titre 2	372
CONCLUSION GÉNÉRALE	374
ANNEXES	378
ANNEXE 1 : ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE CAMEROUN – UNION EUROPÉENNE	379
ANNEXE 2 : PRINCIPES ET CRITÈRES DU FOREST STEWARDSHIP COUNCIL.....	394
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX.....	407
BIBLIOGRAPHIE.....	408
TABLE DES MATIÈRES	460