



LES DROITS D'UTILISATION, LES DROITS DE L'HOMME ET LA REDD+: CONNAISSANCES, COMPETENCES ET OUTILS POUR DES RESULTATS EFFICACES

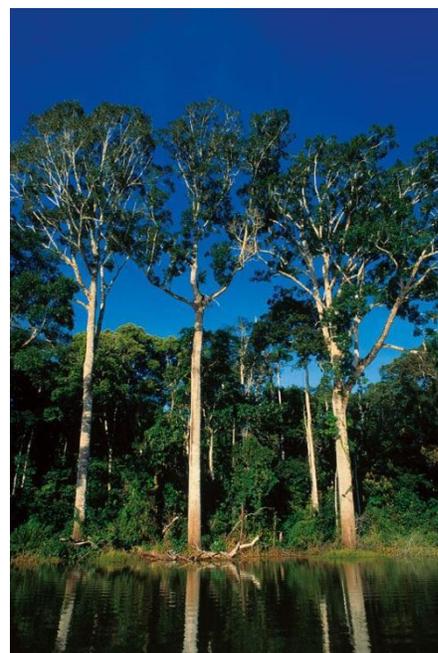
SYNTHESE DU RAPPORT

INTRODUCTION

Identifier, respecter et améliorer les droits associés aux ressources forestières peut aider à garantir la mise en œuvre d'efforts efficaces, efficaces et équitables pour réduire les émissions de gaz à effet de serre résultant de la déforestation, aussi portant le sigle REDD-plus. Cette synthèse¹ fait ressortir les questions clés sur les droits humains et fonciers associés aux forêts et à l'utilisation des terres dans le contexte de la REDD-plus.

PRESENTATION GENERALE

Les droits influencent l'accès, la propriété, l'utilisation et la gestion des ressources forestières. Des droits forestiers clairement définis peuvent permettre d'identifier quels sont les acteurs qu'il faut engager pour aborder les moteurs de la déforestation et permettre de déterminer le partage des avantages résultant de la REDD-plus. La gestion des ressources locales peut aussi améliorer les résultats forestiers. Le respect des droits humains, tels que les droits culturels, les droits aux moyens de subsistance, à la non-discrimination, aux prises de décision participatives, à la justice et aux ressources, aide à assurer que les décisions relatives à la REDD-plus soient prises d'une manière juste et équitable et qu'elles soient soutenues par ceux qui ont directement accès aux ressources forestières.



Les parties de La Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) ont convenu que les activités REDD-plus devraient aborder les questions de régime foncier, les considérations de genre et promouvoir et soutenir des sauvegardes, y compris le respect des droits autochtones et communautaires et des obligations internationales. A ces sauvegardes viennent s'ajouter des politiques et procédures institutionnelles plus vastes, ainsi que des lois nationales et internationales ayant trait aux droits forestiers. D'après les étapes préliminaires de l'exécution REDD-plus, des préoccupations ont été exprimées sur le fait que de nombreux usagers forestiers – ou même des communautés toutes entières – n'avaient pas été convenablement engagés dans les activités de planification, processus décisionnel ou exécution de la REDD-plus. Dans d'autres cas, les initiatives REDD-plus ouvrent de nouvelles voies au dialogue avec les communautés forestières.

Au cours des dernières décennies, bon nombre de politiques et lois ont été mises en application qui aident à déterminer les attributions des droits humains et fonciers ayant trait aux forêts. Dans bien des pays, les gens et les communautés disposent de droits, mais il n'est pas toujours clair de savoir comment ces droits s'appliquent à la REDD-plus et aux activités forestières, et encore moins de savoir comment les exercer et les défendre. Les origines de ces droits proviennent d'obligations internationales qui figurent dans des traités et dans le droit international coutumier, la législation nationale et le droit commun, et encore dans des droits coutumiers correspondant à une communauté ou population spécifique. Suivant le cadre sous-jacent, les droits aux ressources forestières peuvent être individuels (s'appliquer à une personne) ou collectifs (s'appliquer à une communauté) et dans certains cas il arrive qu'ils se chevauchent.

¹ Voir www.fcmglobal.org/translations.html pour le rapport complet : Hite, Kristen.2014. *Tenure rights, human rights and REDD+: Knowledge, skills and tools for effective results*. Programme Carbone Forestier, Marchés et Communautés (FCMC) soutenu par l'USAID. Washington DC, USA.

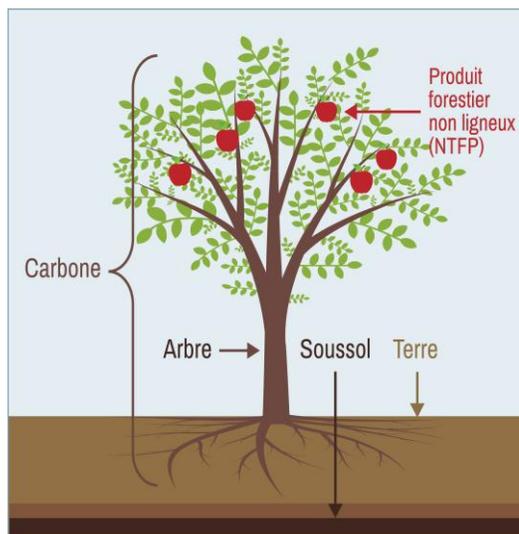
Si le cadre juridique et politique qui s'applique à une activité REDD-plus dépend en partie du pays, du financement, des activités et des institutions engagées, presque tous les gouvernements nationaux et organisations internationales ont des politiques et lois en vigueur qui supportent les obligations internationales affirmant les droits des peuples autochtones et des communautés locales. En l'occurrence, ceci aide à comprendre quels sont les conventions, accords et obligations nationales et internationales qui s'appliquent à ce contexte. Ces droits peuvent être classés en droits humains et droits d'utilisation – tous deux procéduraux et substantiels.

DROITS D'UTILISATION

Les droits d'utilisation découlent de sources multiples. Ils peuvent être octroyés en tant que droits statutaires par le pouvoir de l'Etat qui figurent en tant que droits souverains et qui sont reconnus dans les constitutions, les lois et les réglementations, ou être mis en vigueur par le droit commun conformément aux décisions des tribunaux. Ils peuvent aussi découler de droits coutumiers reposant sur l'usage traditionnel ou historique qui peut être affirmé au titre d'une loi internationale, même si elle n'est pas officiellement reconnue par la législation nationale. Les ressources en terre et en forêt ont des usages et valeurs bien différents. C'est pour cette raison que les droits d'utilisation sont parfois appelés en anglais "bundle of sticks" (fagot de bâtonnets), parce que divers acteurs peuvent avoir des prétentions différentes (et qui parfois se recoupent) sur les ressources forestières. Souvent, le "fagot" d'utilisation se ventile comme suit :

- **Accès** – la possibilité d'aller voir une ressource et de l'utiliser sur place, sans l'épuiser.
- **Prélèvement** – le droit d'extraction d'une ressource sans nécessairement la reconstituer.
- **Exclusion** – le pouvoir de contrôler les droits d'accès à une ressource.
- **Aliénation** – le droit de vendre ou transférer sous une autre forme un droit d'utilisation.
- **Gestion de la ressource** – le pouvoir de réglementer l'usage d'une ressource.

Si les lois spécifiques varient entre les pays, les détenteurs de droits d'utilisation incluent généralement des gouvernements, des individus, des communautés et autres groupes (droits collectifs), ou des personnes morales comme des sociétés. Un détenteur de droits peut détenir seulement un 'bâtonnet' ou peut jouir de 'bâtonnets' multiples dans un fagot. Il arrive aussi que des détenteurs multiples de droits prétendent au même type de droit (par exemple des individus ou groupes multiples peuvent avoir droit d'accès à une ressource). Il est également utile de considérer qui a le pouvoir de prendre une sanction sur l'empiètement de l'un de ces droits. En particulier, il peut falloir du temps pour repérer le chevauchement de droits d'utilisation, d'autant plus si les lois nationales n'ont pas entièrement incorporé les droits coutumiers et les obligations internationales dans leur cadre national. Si les droits d'utilisation et les droits humains ont souvent des origines et des cadres différents, il existe une relation marquée entre les droits d'utilisation coutumière et les droits humains internationaux.



DETACHER LE FAGOT DE DROITS FORESTIERS : UN EXEMPLE

Produit forestier non ligneux (NTFP): les usagers locaux recueillent les fruits forestiers et utilisent certaines feuilles à des fins médicinales (peuvent reposer sur des droits humains ou coutumiers).

Carbone : un gouvernement ou un exploitant privé peut faire valoir un droit sur le carbone forestier (la base peut être statutaire, par ex. législation nationale).

Arbre : l'Etat peut octroyer un permis d'exploitation du bois à une société (base statutaire).

Terre : l'Etat peut faire valoir que la terre lui appartient (base statutaire) ; les communautés peuvent vivre à proximité et utiliser la zone à des fins de subsistance ou spirituelles (basé sur des droits coutumiers ou humains).

Sous-sol : une société privée peut faire valoir des droits d'exploitation minière basés sur un bail avec le gouvernement (base statutaire).

DROITS HUMAINS

Les droits humains peuvent être procéduraux ou substantiels. Les droits procéduraux concernent souvent les contributions au processus décisionnel et incluent l'accès aux informations, l'accès aux débats et la transparence des débats, le droit à être consulté ou à donner son consentement aux décisions qui peuvent affecter certains détenteurs de droits, ainsi que l'accès à la justice. Les droits substantiels se rattachent plus aux résultats et intérêts sous-jacents et couvrent par exemple les droits culturels, spirituels et droits aux ressources naturelles (notamment les forêts). Les sources de ces droits émanent des obligations internationales figurant dans les traités et dans le

droit international coutumier (c'est-à-dire les normes largement acceptées qui reposent sur la pratique générale), la législation nationale et le droit commun, et les droits coutumiers appartenant à des communautés ou peuples spécifiques.

Ces diverses sources créent un cadre juridique de privilèges et responsabilités qui s'appliquent à un vaste ensemble d'acteurs. Les bénéficiaires qui jouissent de protections de droits sont souvent qualifiés de "détenteurs de droits", alors que les acteurs qui ont la responsabilité de soutenir et respecter ces droits sont les "garants des droits". Pour les droits d'utilisation, un détenteur de droits sera un acteur qui peut faire valoir un droit coutumier ou statutaire aux terres ou ressources forestières. Dans le contexte des droits humains, les détenteurs de droits sont ceux dont les droits sont affirmés au titre d'une loi ou traité coutumier, international ou national ; les gouvernements nationaux sont généralement considérés comme les principaux garants des droits, bien que des acteurs privés et organisations internationales jouent également un rôle important. Les gouvernements nationaux ont la responsabilité principale de protéger leurs citoyens. Les acteurs transnationaux, y compris les organisations internationales et les parties du secteur privé ont l'obligation de respecter ces droits.

RECOMMANDATIONS ET OUTILS D'EXECUTION

Dans le prolongement des droits et obligations, le garant de droits et les détenteurs de droits également peuvent employer un jeu d'outils à différents stades de la conception et de l'exécution de la REDD-plus pour aider à concrétiser les droits dans le contexte de la REDD-plus. Combinés, ces outils contribuent à l'identification, l'application, la clarification et la correction des droits.

IDENTIFIER

Dès que possible – en particulier dans les phases de planification – il est important d'identifier clairement l'étendue géographique d'une activité possible REDD-plus et de faire intervenir des détenteurs de droits éventuels pour clarifier l'ampleur des droits applicables. Si cette tâche n'est pas effectuée dans les phases préliminaires, il peut s'avérer nécessaire de procéder à cette analyse en cas de violation des droits invoqués. En tout cas, la portée des droits identifiés devra couvrir :

- (a) le cadre statutaire régissant le régime forestier/foncier afin de comprendre l'ampleur des droits reconnus à l'échelle nationale ;
- (b) les droits forestiers coutumiers affirmés par les communautés et usagers traditionnels des aires forestières (qui peuvent ne pas être écrits); et
- (c) les normes internationales pertinentes (y compris les traités pertinents et le droit international coutumier) que le gouvernement national est tenu de respecter dans le contexte de la REDD-plus.

Des études d'impact et la conception participative peuvent être utilisées pour identifier la portée géographique des activités et les droits associés. Les bases de données en ligne peuvent permettre d'identifier les traités pertinents et le cadre statutaire, mais elles omettent parfois des droits coutumiers importants. Les décisions judiciaires sont plus utiles et leur interprétation peut nécessiter l'assistance d'un expert en droit. Compte tenu que les droits peuvent dériver de toute une gamme de sources, les dialogues entre parties prenantes multiples peuvent aider à clarifier les droits pertinents et les détenteurs de droits concernés.

APPLIQUER

Pour favoriser l'exécution des obligations ayant trait aux droits des usagers, les garants des droits peuvent utiliser des recommandations, normes ou même leurs propres politiques ou procédures pour aider à protéger et respecter les droits pendant les phases de planification et d'exécution de la REDD-plus. Par exemple, des normes internationales comme les Lignes directrices volontaires sur les régimes fonciers applicables aux terres² et les Normes environnementales et sociales REDD-plus³ fournissent des éléments de bonnes pratiques / pratiques d'excellence associées aux forêts. Les acteurs transnationaux exécutent généralement des procédures de contrôle diligent et d'évaluation pour éviter des inadvertances non intentionnelles qui pourraient entraîner des violations de

² En 2012, le Comité de la FAO sur la sécurité alimentaire a adopté les Lignes directrices volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, jeu complet de normes sur les droits aux terres et autres droits humains connexes. Depuis cette date, un certain nombre de gouvernements et institutions, comme la Banque mondiale, se sont efforcés de mettre en œuvre et appliquer ces lignes directrices.

³ Les Normes Environnementales et Sociales REDD-plus visent à promouvoir la haute performance environnementale et sociale des programmes REDD-plus dirigés par les gouvernements qui contribuent aux droits humains, à l'allègement de la pauvreté et à la conservation de la biodiversité. Ces normes soutiennent l'établissement du système d'information sur les sauvegardes multipartites dirigé par le pays et viennent s'ajouter aux normes de comptabilisation du carbone. Voir <http://www.redd-standards.org/>

droit importantes. Dans un certain nombre de cas, des organisations internationales et des acteurs du secteur privé ont adopté leurs propres politiques et procédures officielles associées à la planification et l'exécution d'activités.

CLARIFIER

La clarté des droits sur les ressources forestières – droits de participer au processus décisionnel, de propriété et droits d'usager – a le potentiel d'améliorer la durabilité à long terme des efforts et de faciliter le partage équitable des avantages. Quand l'éventail complet des droits applicables est identifié pour une zone géographique donnée, il n'est pas rare de découvrir des situations de chevauchement ou des situations de contestation des droits. Quand on s'attend à ce que des activités REDD-plus se produisent dans des zones où des revendications forestières se chevauchent, il peut devenir nécessaire d'évaluer et de clarifier les fondements de ces revendications. S'il est possible que des activités REDD-plus puissent entraîner de nouveaux conflits, il est également possible que la REDD-plus puisse apporter de nouvelles occasions d'aider à résoudre des conflits de longue date. Le chevauchement des droits à l'utilisation des terres peut en particulier nécessiter beaucoup de temps pour aboutir à un règlement, en particulier quand les lois nationales n'ont pas entièrement incorporé les droits coutumiers et les obligations internationales dans leur cadre national. En l'occurrence, il est particulièrement important de prendre en considération non seulement la base statutaire des revendications, mais aussi la base des droits coutumiers et humains. Dans ce contexte, la cartographie participative fournit un moyen par lequel des droits coutumiers peuvent être envisagés comme titre de possession légal. En tout cas, il est important que les activités REDD-plus n'aggravent pas les conflits existants.

CORRIGER

Quand des conflits surgissent, il convient d'utiliser les mécanismes de recours disponibles pour faire progresser les droits, résoudre les conflits et corriger les violations afin de favoriser des résultats légitimes, équitables et utiles. L'identification claire de la source des droits peut aider à trouver des options de recours en cas de chevauchement des revendications ou de violation des droits invoqués. Dans le cas de conflits, des mécanismes judiciaires et non judiciaires à des échelles allant du niveau du projet au niveau international peuvent aider à résoudre des conflits en rapport avec les droits fonciers et humains.

Exemples d'options de résolution de conflits à différentes échelles de l'exécution REDD-plus

	Projet/ communauté	Juridiction	Pays	Régional	International
Judiciaire	Communauté ou municipalité et dans certains cas tribunaux nationaux (ex. questions constitutionnelles) peuvent prévoir forum	Tribunal provincial ou fédéral	Tribunal spécialisé, constitutionnel ou national	Cours interaméricaines et africaines des droits de l'homme ; Cour européenne de justice	Cour internationale de justice
Non judiciaire	Médiateur Audience, organisme ou bureau provincial		Organisme ou bureau national (ex. Comité national REDD- plus) ; Point de contact national sur les droits de l'homme	Commission africaine sur les droits de l'homme ; Commission Accord de libre-échange nord-américain (NAFTA) pour la coopération environnementale – Soumissions sur des questions de validation ; Comité de conformité Arhus	Comité d'experts de la Banque mondiale pour l'Élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; Conseil des droits de l'homme de l'ONU

Des exemples où les droits forestiers ont été examinés sont notamment :

- *Peuple Saramaka contre Suriname*, à la Cour interaméricaine des droits de l'homme (mécanisme judiciaire international)⁴.
- Cas de comité d'experts de la Banque mondiale concernant des concessions d'exploitation forestière et les communautés pygmées en République démocratique du Congo (mécanisme de règlement des griefs non judiciaire)⁵.
- Tribunaux indonésiens reconnaissant les terres autochtones dans les décisions concernant le zonage forestier et les permis d'exploitation (mécanisme judiciaire national)⁶.

Il est important de noter que la résolution des plaintes entraîne beaucoup de temps et de dépenses pour tous ceux qui sont impliqués. Plus les droits peuvent être clarifiés, protégés et respectés pendant les phases de conception, de planification et de mise en œuvre et moins il y aura de chance que l'exécution des activités suscite des plaintes. L'identification, clarification précoce et la protection proactive des droits peuvent réduire considérablement l'incidence de violations. L'utilisation d'outils comme les études d'impact, les méthodologies participatives, les procédures de contrôle diligent, les recommandations et les normes peuvent aider les garants de droits engagés dans les opérations REDD-plus à éviter des conflits coûteux, à soutenir les obligations nationales et internationales concernant les droits et à atteindre des résultats plus durables.

FCMC Programme, Chef de mission: Scott A. Hajost, scott.hajost@fcmglobal.org
USAID FCMC NES, Directeur d'activité : Diane Russell, dirussell@usaid.gov **Site**
Web projet FCMC: www.fcmglobal.org

Cette synthèse a été réalisée pour soumission à l'examen de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID). Le rapport a été rédigé par le programme FCMC, et non par l'USAID. Le contenu ne reflète pas nécessairement les vues ou politiques de l'USAID ou du Gouvernement des Etats-Unis.

FCMC est mis en œuvre par le Contractant principal, Tetra Tech, et les partenaires de base, dont Conservation International, Terra Global Capital, Greenhouse Gas Management Institute et World Resources Institute

⁴ Marcos Orellana, *Peuple Saramaka contre Suriname*, 102 Am. J. Int'l L. 841 (2008)

⁵ République démocratique du Congo : appui transitoire au Projet de soutien à la relance économique et à la réunification économique et sociale (2005).

⁶ Examen de la Loi numéro 41 année 1999 portant sur les forêts contre la Constitution de 1945 de l'Etat de la République d'Indonésie, décision numéro 35/PUU-X/2012 (2013)