



Outil Juridique sur la Conversion des Terres Forestières

Cet outil juridique vise à informer les décideurs sur les problèmes juridiques clés et les risques associés pouvant émerger du fait d'affecter des terres forestières à des activités agricoles et minières ou à la construction d'infrastructures. Cet outil soulève également des questions pouvant guider les décideurs dans les processus de réforme juridique; avec pour objectif d'améliorer les lois régissant l'affectation des terres en limitant la perte de forêts. Cet outil fait partie d'un ensemble plus large formant une série d'outils juridiques qui portent sur les réformes juridiques visant à encadrer la conversion des terres forestières.

<https://www.clientearth.org/forest-conversion/>

ClientEarth remercie les personnes suivantes d'avoir participé à des discussions et réflexions sur la conversion des forêts ou d'avoir pris part à des recherches sur des contextes nationaux: Dr. Fabiano de Andrade Corrêa, Dang Dinh Bach et ses collègues à « the Law and Policy of Sustainable Development Research Center », Karl-Heinrich von Bothmer, Dr. Raphael Kra, Alfred Nkodia, Martha Pacheco Cruces, Eugenio Sartoretto, Mustapha Seidu et Glen Asomaning (Nature and Development Foundation), Yannick Alain Troupah, Professeur Cédric Vermeulen, Dr. D. Andrew Wardell, Comptoir Juridique Junior, Heritage Partners and Associates, TaylorCrabbe Initiative et des groupes de travail de la société civile au Ghana, Liberia, Cote d'Ivoire et République du Congo. L'information contenue dans ce document relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement les contributions reçues par les personnes susmentionnées.



La présente publication a bénéficié du soutien du Gouvernement britannique. Les informations exprimées dans le présent document relèvent de la responsabilité exclusive de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du Gouvernement britannique.

Table des matières

1 Introduction	2
----------------	---

Fiche d'Information 1:	
L'affectation des terres – un besoin de clarté	4

Fiche d'Information 2:	
Le défrichement des terres forestières – la nécessité d'un permis	12

Fiche d'Information 3:	
Le bois issu de la conversion de terres forestières – le besoin de règles	20

Fiche d'Information 4:	
La protection de l'environnement – une nécessité	27

Fiche d'Information 5:	
Les droits des communautés – le besoin de reconnaissance	35

Pourquoi la conversion des terres forestières constitue un enjeu majeur?

Sur les marchés nationaux et internationaux, la demande croissante pour certains produits, tels que le soja, le cacao, l'huile de palme, l'or et le minerai de fer, est à l'origine de la déforestation des régions tropicales. Ces produits présentent des risques pour les forêts¹ car leur production ou exploitation implique généralement la destruction des forêts et la conversion des terres sur lesquelles elles se situent. La conversion des terres forestières² contribue à l'augmentation des émissions de dioxyde de carbone, à la perte de biodiversité et à l'érosion des sols. Elle est aussi une source potentielle de conflits fonciers, d'expulsions et de perte des moyens de subsistance des communautés locales et de peuples autochtones qui en dépendent. Ces problèmes sont encore exacerbés par le caractère souvent illégal de la conversion des terres forestières.³ Outre les questions sociales et environnementales, la conversion illégale des terres forestières peut entraîner une perte de revenus pour les entreprises à l'origine des projets de conversion, les investisseurs financiers et l'État. C'est le cas, par exemple, lorsque des illégalités identifiées retardent les opérations sur le site concerné.

Pour réduire le taux actuel de déforestation tropicale, il faut, autant que possible, éviter les activités qui entraînent la perte et la dégradation des forêts.⁴ Or, de nombreux pays abritant des forêts tropicales encouragent des politiques nationales de développement de secteurs susceptibles d'améliorer leur économie – agriculture, mines, construction d'infrastructures. Il peut alors s'avérer difficile pour eux d'empêcher totalement la disparition de forêts sur leurs territoires. Néanmoins, ces pays doivent rechercher un équilibre entre croissance économique, sécurité alimentaire et protection de l'environnement. L'amélioration des cadres juridiques régissant la conversion des terres forestières peut aider à atteindre un tel équilibre.

Pourquoi le régime juridique encadrant la conversion des terres forestières est-il important?

Il est crucial d'avoir des cadres juridiques qui gouvernent la conversion des terres forestières, mais ces cadres sont nécessairement complexes car ils mêlent des lois régissant différents secteurs, comme le foncier, les forêts, l'environnement ou encore la fiscalité. En outre, ces cadres ne sont pas toujours clairs et peuvent être incomplets ou même contradictoires, ce qui peut conduire à des conversions qui ne sont pas efficacement réglementées.

Des cadres juridiques complets et exhaustifs créent un ensemble de règles qui doivent être respectées par ceux qui sont impliqués dans un projet de conversion de terres forestières. Ce régime détermine (i) ce qui est autorisé, (ii) ce qui est interdit et (iii) quelles conditions doivent être respectées pour que soient octroyés les droits d'accès aux terres forestières et les autorisations de défricher ces terres pour de nouveaux usages. Il importe également de tenir compte des moyens de prévenir et d'atténuer les dommages environnementaux et sociaux lors de l'élaboration des cadres juridiques.

La réforme juridique peut permettre d'obtenir un cadre juridique complet et exhaustif. Cependant, il importe qu'elle soit réalisée avec une approche participative, incluant la société civile, les communautés locales et les peuples autochtones dans les processus de prise de décision.

1 Les produits de base présentant des risques pour les forêts sont des "marchandises du commerce mondial et matières premières tirées des écosystèmes des forêts tropicales, directement dans des zones forestières ou de zones précédemment recouvertes de forêts, dont l'extraction ou la production contribue de manière significative à la déforestation et à la dégradation des régions tropicales de la planète" Traduction de Rautner et al. (2013), p.15, cited in COWI (2017) 'Draft feasibility study on options to step up EU Action against Deforestation' Part 1 (http://illegallogging-deforestation-conference.eu/wp-content/uploads/2017/06/Draft_Feasibility_Study-PART_1-.pdf).

2 On parle de conversion de terres forestières lorsqu'il y a défrichement de forêts naturelles (déforestation) en vue de consacrer les sols pour de nouveaux usages. Le défrichement est souvent réalisé à des fins agricoles (ex. le développement de cultures telles que le palmier à huile, ou la création de pâturages pour l'élevage) ou minières, mais aussi pour la construction d'infrastructures, ou encore pour le développement de l'urbanisation.

3 Lawson, Sam et al. (2014) 'Consumer goods and deforestation: an analysis of the extent and nature of illegality in forest conversion for agriculture and timber plantations', Forest Trends (http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4718.pdf).

4 En 2016, la perte de couvert forestier a atteint une surface record de 29,7 millions d'hectares (73,4 millions d'acres) (Global Forest Watch, <http://bit.ly/2GbwRMK>).

Comment cet Outil Juridique a-t-il été élaboré?

De 2014 à 2017, ClientEarth a analysé les régimes juridiques encadrant la conversion des terres forestières dans neuf pays tropicaux: le Brésil, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, le Libéria, le Pérou, la République du Congo et le Vietnam. ClientEarth et des consultants locaux ont mené des recherches sur la manière dont la conversion des terres forestières est règlementée dans les législations nationales desdits pays et ont identifié les points faibles, les ambiguïtés, les chevauchements et les lacunes qui créent des risques pour les forêts nationales et les droits des communautés locales et populations autochtones. Nous avons partagé nos analyses et réflexions lors d'ateliers organisés avec des ONG nationales dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre – Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Libéria et République du Congo.

Chacun des neuf pays analysés fait face à une conversion significative de ses terres forestières. Cependant, chaque pays est différent en termes de couverture forestière, de priorités économiques et environnementales ainsi qu'en matière de gouvernance – et en particulier en ce qui concerne la gouvernance forestière et les droits des communautés. Tout en reconnaissant les différences qui existent entre chaque pays et la complexité inhérente au fait de créer un ensemble unique de règles gouvernant la conversion des terres forestières, nous avons identifié cinq domaines clés qui requièrent une attention particulière dans tous les pays.

- 1 L'affectation des terres – un besoin de clarté
- 2 Le défrichement des terres forestières – la nécessité d'un permis
- 3 Le bois issu de la conversion de terres forestières – le besoin de règles
- 4 La protection de l'environnement – une nécessité
- 5 Les droits des communautés – le besoin de reconnaissance

Cet Outil Juridique comprend une Fiche d'Information sur chacun de ces cinq sujets. L'Outil Juridique se concentre sur les étapes nécessaires pour réglementer la conversion des terres forestières, mais ne traite pas des règles devant s'appliquer à la production des produits après le changement d'affectation de terres forestières.

Quel est le champ d'application de l'Outil Juridique?

Cet Outil Juridique aborde la conversion des terres forestières de manière générale et traite du défrichement des forêts en envisageant divers usages de la terre. En effet, bien que toutes les études s'accordent à dire que l'un des principaux moteurs actuels de la déforestation est le défrichement des forêts naturelles pour les activités agricoles, les tendances régionales ou mondiales à l'origine de la déforestation pourraient changer. Par conséquent, les cadres juridiques devraient établir des règles pour tous les types d'activités qui seraient susceptible d'entraîner la conversion de terres forestières (ex. l'agriculture, l'exploitation minière ou l'expansion urbaine).

Il est important de faire une distinction entre les activités qui impliquent la conversion de terres forestières à grande ou petite échelle. Il est certain que pour être complet, un cadre juridique doit prendre en compte tous les acteurs concernés par un même problème. Mais il serait cependant irréaliste, et parfois même injuste, d'appliquer à un projet de conversion concernant une surface de terres forestières de quelques hectares les mêmes règles qu'à un projet en touchant des milliers. Les petits exploitants et petites entreprises n'ont pas toujours la capacité et les ressources nécessaires pour se conformer aux mêmes règles qu'une grande entreprise, ce qui augmente considérablement le risque d'exploitation illégale. En conséquence, reconnaissant que la réglementation des activités des petits exploitants dépend considérablement des contextes nationaux, cet Outil Juridique se concentrera principalement sur les règles régissant les projets à grande échelle.



Fiche d'Information 1: L'affectation des terres – un besoin de clarté

Outil Juridique sur la Conversion des terres forestières

Les règles concernant l'affectation des terres

Les règles concernant l'affectation des terres sont absolument cruciales parce qu'elles peuvent conduire, soit à encourager, soit à limiter le phénomène de conversion des terres forestières. Afin de développer un cadre juridique exhaustif, il est essentiel que:

- Les lois sectorielles touchant à l'usage des terres forestières soient claires et cohérentes entre elles;
- Les lois exposent clairement la procédure qui doit être suivie pour l'affectation de terres, y compris, le cas échéant, les modalités de participation des parties prenantes concernées;
- Les droits fonciers coutumiers et les droits d'usage sur les terres et les ressources forestières des communautés locales et populations autochtones soient reconnus dans la législation;
- Les textes soient suffisamment détaillés pour être correctement appliqués et exécutés.

Pour chacun de ces quatre points décisifs, nous examinons les problèmes juridiques les plus courants et les risques qui peuvent en découler. Un ensemble de questions clés est proposé à la fin de cette Fiche ; elles peuvent être abordées comme une check-list à laquelle se référer au cours des processus de révision et de réforme juridique.



Contexte: le droit d'occuper et d'exploiter la terre

Avant la mise en œuvre d'un projet¹ qui implique une conversion de terres forestières, tout promoteur doit détenir un droit à utiliser l'espace de terres considéré, ce droit peut être un bail, un permis d'occuper, un titre d'exploitation et même dans certains cas un titre foncier. Cependant, eu égard au nombre d'intérêts concurrents et potentiellement conflictuels portant sur un même espace de terres, l'obtention d'un droit d'occuper et d'utiliser les terres, qui ne soulèverait aucun différend ou qui ne conduirait pas à une conversion illicite de terres forestières, peut s'avérer complexe.

Il peut arriver que, pour un projet agricole, minier ou d'infrastructure, un gouvernement délivre un droit d'occupation et d'exploitation portant sur un espace de terres comprenant un couvert forestier. Par conséquent, avant d'affecter un espace à l'une des activités susmentionnées, il est essentiel que l'autorité compétente ait une connaissance précise des deux points suivants:

- est-ce que l'espace de terres considéré comprend une forêt, et le cas échéant,
- quelles sont les zones de forêts interdites de changement d'affectation des terres et lesquelles sont susceptibles d'être converties, et sous quelles conditions?

Il est aussi essentiel de s'assurer que les titres délivrés ne portent pas sur des espaces occupés ou utilisés par des tiers. À cette fin, il est particulièrement important – et il s'agit là d'un défi notable – de reconnaître et de respecter les régimes fonciers coutumiers et les droits d'usage des ressources forestières des communautés locales et populations autochtones.

¹ Nous utilisons ici le terme "projet" pour désigner toute activité (notamment agricole, minière, de construction d'infrastructure ou d'urbanisation) qui serait susceptible d'entraîner un changement dans l'usage de terres forestières.

1. Les usages autorisés des terres forestières

Problème juridique majeur: l'absence de clarté et de cohérence entre les textes

Risques majeurs: déforestation incontrôlée ; incapacité à mener à bien les projets prévus

Les règles régissant l'accès à la terre sont souvent complexes et réglementées par des lois issues de secteurs divers.

Il arrive que les lois régissant les forêts ne mentionnent même pas la possibilité de convertir les terres forestières pour d'autres usages. Il est alors particulièrement difficile d'apporter de la clarté sur la question de savoir si telle ou telle terre forestière peut faire l'objet d'une conversion ou non. Par exemple, la législation forestière au Gabon reste silencieuse quant à savoir si la conversion des terres forestières est autorisée dans le Domaine Forestier National.

Dans l'idéal, la législation forestière précise clairement, le cas échéant, quels espaces de terres forestières peuvent être convertis pour un autre usage et quels espaces doivent définitivement demeurer forestiers (ex. zones protégées, forêts affectées à la coupe sélective de bois, parcs nationaux et forêts communautaires). Cependant, même lorsque la législation forestière est claire et prévoit des protections, elle peut se voir contredite par certaines lois qui, bien que régissant d'autres secteurs, ont une incidence sur les forêts (Étude de Cas n°1).

Étude de Cas n°1:

Des lois contradictoires entraînent la déforestation au Ghana

Au Ghana, les politiques et lignes directrices relatives aux forêts donnent des informations contradictoires quant à savoir si les activités minières sont autorisées ou non dans les réserves forestières. Alors que la politique nationale sur les terres (National Land Policy) interdit catégoriquement les activités minières dans les réserves forestières,² les lignes directrices environnementales pour l'activité minière dans les réserves forestières de production (Environmental Guidelines for Mining in Production Forest Reserves)³ et la Politique sur la faune sauvage des forêts (Forest Wildlife Policy)⁴ impliquent que les activités minières sont autorisées dans les réserves forestières, sous certaines conditions. De plus, alors que les lois relatives aux ressources minérales et activités minières (Minerals and Mining Act) restreignent les surfaces de terres disponibles pour les droits miniers, ces restrictions ne font pas référence au cas des activités minières menées dans les réserves forestières.⁵ Par conséquent, il existe une confusion juridique sur la question de savoir si la conversion de terres de réserves forestières est autorisée pour une affectation à des activités minières. Des explorations minières ont d'ailleurs d'ores et déjà commencé dans certaines réserves forestières.

Même lorsque la législation forestière précise quelles terres forestières sont susceptibles d'être converties et celles qui devraient être protégées, l'existence de certaines exceptions à la règle peut diluer considérablement le niveau de protection a priori garanti par la loi. Par exemple, la loi peut garantir la protection des forêts dédiées à la conservation contre les activités de conversion, à l'exception de celles qualifiées « d'intérêt public » ou « d'utilité publique » (Étude de Cas n°2).

² Ghana, Ministère des Terres et Forêts (1999) National Land Policy, Section 4.4 (b and d) and 4.5(a).

³ Agence de Protection de l'Environnement (2001) Environmental Guidelines for Mining in Production Forest Reserves in Ghana.

⁴ Ghana, Ministère des Terres et des Ressources Naturelles (2012) Ghana Forest and Wildlife Policy, Section 5.1.1, article 1.1.2.

⁵ Ghana, Minerals and Mining Act 2006 (Act 702), Section 3-5.

Étude de Cas n°2:

Au Brésil, « l'utilité publique » prévaut sur la classification de forêt protégée

La législation brésilienne a établi un Système National d'Unités de Conservation et crée des Aires de Préservation Permanente dans des zones qui présentent des caractéristiques naturelles particulières (faune et flore), y compris des forêts. En principe, ces zones protégées ne peuvent en aucun cas être converties ou défrichées. Pourtant, le Code Forestier de 2012 définit des exceptions à la règle : la déforestation pour utilité publique, intérêt social ou pour des activités à faible impact est permise. « L'utilité publique » est entendue au sens large, elle inclut la sécurité nationale, les infrastructures, les services publics, la production d'énergie, l'hygiène publique, la communication et les mines.⁶ Cette exception peut donc amener d'importantes zones naturelles, comme des forêts, à faire l'objet de conversion des terres.

Étude de Cas n°3:

Au Pérou, la classification des terres fait fi du couvert forestier

Au Pérou, les terres sont classées par rapport à la capacité optimale d'usage du sol (*capacidad mayor del suelo*), laquelle est déterminée en fonction de variables climatiques et de qualité du sol.⁷ Le fait que la terre soit ou non couverte de forêts n'intervient pas dans la décision de classification. Toute terre classée comme "agraire" – même celles présentant un couvert forestier – peut être affectée à des usages agricoles et un permis de défrichement peut être demandé pour faire place à ce nouvel usage du sol.⁸ La classification entraîne la présomption que la terre en question sera amenée à être utilisée pour des activités agricoles et qu'à cette fin, la forêt peut être défrichée.

Il existe parfois, au sein même et entre les textes de loi, un manque de clarté et de cohérence quant à l'utilisation des terres forestières. En particulier concernant des zones susceptibles de faire l'objet d'un changement d'affectation des terres, ce manque de clarté peut entraîner les risques suivants:

- **Déforestation incontrôlée :** Lorsque la législation ne précise pas, le cas échéant, quelle forêt peut être déboisée, ou lorsque les lois ayant une incidence sur les forêts sont contradictoires concernant la possibilité ou non de procéder à un déboisement, alors toute terre forestière est susceptible de se trouver affectée à un usage autre que forestier. Cela peut donc concerner les forêts primaires ou les forêts abritant d'importants écosystèmes, biologiquement très diversifiés. De la même manière, lorsqu'une classification des terres est entreprise pour identifier les terres appropriées à certains usages, ce processus devrait tenir compte du couvert forestier des terres considérées. Sans quoi, des terres forestières pourraient être classées comme susceptibles d'être utilisées pour l'agriculture, et pourraient par conséquent faire l'objet d'un défrichement (Étude de Cas n°3).

• Incapacité à mener à bien les activités prévues :

Des entreprises peuvent se voir concéder de très grandes zones de concession sans pour autant que le gouvernement ne connaisse expressément les caractéristiques (ex. zone forestière – zone protégée – forêt primaire) de l'espace de terres faisant l'objet de la concession. En général, cette situation est le résultat de l'absence d'un plan d'affectation des terres et d'une absence de consultation des parties prenantes concernées. Cependant, lorsque les entreprises amorcent les premières étapes d'évaluation des terres (ex. par une évaluation de l'impact environnemental et/ou en utilisant les approches Haute Valeur de Conservation ou Haut Stock de Carbone), elles peuvent être amenées à réaliser qu'elles ne pourront pas mener certaines des activités qu'elles avaient prévues, car les terres sont couvertes de forêts denses ou abritent des espèces menacées qui sont protégées par certaines de ces évaluations. À titre d'exemple, la société malaisienne Sime Darby s'est vue accorder une concession de 220 000 hectares pour la plantation de palmiers à huile et d'hévéas (caoutchouc) au Libéria. Il se pourrait pourtant que cette société ne puisse pas développer une partie de ses activités car les terres allouées contiennent des espaces de forêt dense (pour plus d'information, voir Fiche d'Information 4, Étude de Cas n°4).⁹

⁶ Brésil, Code Forestier 2012, article 3^o, VIII.

⁷ République du Pérou, Réglementation sur la Classification des Terres en fonction de la Meilleure Capacité d'Usage, No. 017-2009-AG.

⁸ République du Pérou, Loi sur les Forêts et la Faune Sauvage, No. 29763 2011, article 36.

⁹ République du Gabon (Juillet 2012) 'Plan stratégique Gabon émergent – Vision 2025 et orientations stratégiques 2011-2016'.

2. Les étapes à suivre lors de la délivrance d'un titre d'exploitation

Problèmes juridiques majeurs: aucune exigence de consultation des parties prenantes clés, manque de transparence

Risques majeurs: chevauchement de droits sur un même espace de terres, conflits fonciers, découragement de l'investissement privé

Dans certains pays tropicaux, c'est le gouvernement qui détient en majorité la terre. Dans l'idéal, avant de délivrer un titre d'exploitation, le gouvernement devrait:

- consulter tous les ministères pertinents (afin d'éviter que des terres forestières soient affectées à un autre usage sans consultation des ministères concernés)
- appliquer les principes de planification de l'affectation des terres (lorsqu'il est bien fait, le plan d'affectation des terres aide à déterminer les usages les plus appropriés pour différentes zones de terres, ex. celles qui sont le plus adaptées à la foresterie ou à l'agriculture)
- consulter les communautés locales et populations autochtones pouvant être affectées
- vérifier les registres fonciers existant
- rendre transparent le processus d'allocation des terres
- rendre public l'accès à une liste des titres d'exploitation délivrés

Ces étapes peuvent être omises si elles ne sont pas inscrites sous forme d'obligations dans le cadre juridique national. Elles peuvent aussi ne pas être mises en œuvre lorsqu'il n'existe pas en pratique de systèmes de délivrance de ces obligations. À titre d'exemple, certains pays n'effectuent pas nécessairement de plan d'affectation des terres et d'autres encore ne possèdent pas de registre foncier.

Si le système d'allocation des terres n'est pas régi par un cadre juridique solide et complet, et en l'absence d'une bonne coordination des ministères concernés, les risques suivants peuvent apparaître.

- **Des droits concurrents sur la même surface de terre:** Des instances gouvernementales différentes peuvent être amenées à délivrer des permis portant sur la même zone de terre. Par exemple, au Gabon, des permis ont été délivrés pour des usages du sol et des activités incompatibles avec ceux autorisés dans les zones protégées et parcs nationaux, pourtant ces permis couvrent des surfaces qui empiètent sur ces espaces protégés.¹⁰
- **Conflits relatifs au foncier:** Des droits concurrents portant sur la même surface de terre peuvent conduire à des différends sur le foncier et à des allégations selon lesquelles une partie aurait empiété sur les droits d'occuper ou d'exploiter d'une autre. De tels conflits fonciers rendent généralement nécessaire l'intervention de décisions judiciaires ou administratives devant permettre de résoudre le différend.
- **Découragement de l'investissement privé:** La complexité des droits relatifs au foncier et à l'usage des sols peut également être une source de découragement pour les investissements du secteur privé. En effet, les investisseurs préfèrent éviter les problèmes opérationnels ou les délais causés par les conflits fonciers.

¹⁰ République du Gabon (Juillet 2012) 'Plan stratégique Gabon émergent – Vision 2025 et orientations stratégiques 2011-2016'.

3. Reconnaissance des droits fonciers des communautés locales et populations autochtones

Problèmes juridiques majeurs: pas de reconnaissance statutaire des droits fonciers des communautés locales

Risques majeurs: expulsion injustifiée ou conflits fonciers, des situations qui conduisent toutes deux à la perte des moyens de subsistance

Souvent, lorsque les terres forestières appartiennent essentiellement à l'Etat, cela implique que les droits fonciers coutumiers ne sont pas reconnus dans la législation. Cela peut conduire les autorités gouvernementales à céder des titres d'exploitation sur des terres forestières qui sont, en fait, occupées ou utilisées par des ayants droits coutumiers. Certaines procédures de délivrance de titres d'occupation et d'exploitation sont donc fondées sur des textes juridiques qui ne tiennent pas compte des droits des communautés. Dans ces cas-là, les droits de ces communautés sont manifestement insuffisamment protégés (Étude de cas n°4).

Étude de Cas n°4:

La collaboration pour la reconnaissance des usages traditionnels des forêts au Libéria

Les droits coutumiers sur les terres ne sont pas reconnus dans la législation du Libéria. Des concessions agricoles et minières ont ainsi été accordées sur certaines terres, y compris forestières, occupées et utilisées par des communautés locales. En 2007, le gouvernement du Libéria a accordé à ArcelorMittal une concession de 51,000 hectares qui empiétait sur la East Nimba Nature Reserve (une zone de forêt protégée), et deux forêts communautaires. En l'absence d'une planification appropriée de l'usage des sols, le chevauchement de ces droits d'accès et d'usage pouvait se révéler source de conflits. Ayant pris la mesure du problème, ArcelorMittal, accompagné d'ONG nationales et internationales, de communautés locales et du gouvernement, a développé le programme de sauvegarde « Nimba Biodiversity Conservation Programme ». Celui-ci vise à définir, dans la partie septentrionale du comté de Nimba, différentes zones de terres en fonction de leurs usages : activités minières, préservation forestière et usages communautaires.¹¹

Lorsque les droits fonciers coutumiers ne sont pas formellement reconnus, il existe un risque d'expulsion des communautés locales et populations autochtones de leurs terres, avec pour conséquence la perte des moyens de subsistance de ces personnes et un risque accru de conflits. Plus d'information sur le sujet dans la Fiche d'Information 5 de notre Outil Juridique.

¹¹ ArcelorMittal et Conservation International, 'The Nimba Biodiversity Conservation Programme, Liberia: Response to Action Statement 2' (<http://bit.ly/2euSZ6B>).

4. Un cadre juridique suffisamment détaillé et convenablement mis en œuvre

Problèmes juridiques majeurs: manque de détail, mise en œuvre et application limitée

Risque majeur: accroissement de la déforestation

Lorsque la législation n'est pas assez précise sur la manière dont elle s'applique à la question du changement d'affectation des terres, les risques qui pèsent sur les forêts sont importants. Par exemple, dans certains pays, le cadre juridique prévoit que seules les terres des forêts « déclassées » peuvent être converties pour un autre usage.¹² Cela signifie qu'une forêt classée doit d'abord être déclassée avant que la terre qu'elle occupe ne puisse être convertie. Cela signifie par ailleurs que les forêts peuvent être protégées des activités de conversion à travers la procédure du classement. Pourtant, lorsque les procédures de classement ou de déclassement sont peu claires ou ne sont pas suivies correctement, la distinction perd de son sens, ce qui laisse libre cours à des phénomènes de conversion illicites.

Un autre problème est susceptible d'advenir même lorsqu'un pays dispose de lois satisfaisantes. En effet, en dépit de la loi, l'absence de textes de mise en œuvre ou d'application peuvent signifier que les règles ne sont pas ou ne peuvent pas être utilisées en pratique (Étude de Cas n°5).

Étude de Cas n°5:

Mécanisme de résolution des conflits non applicable en République du Congo

En 2009, la République du Congo a créé un comité de consultation interministériel pour les cas de conflits sur l'affectation de terres dans des écosystèmes naturels.¹³ Cependant, la réglementation ne précise pas les fonctions et attribution dudit comité. À notre connaissance, ce mécanisme n'a pas encore été utilisé et son efficacité reste donc à prouver.



¹² Voir par exemple : ClientEarth (2015) 'Risques d'illégalité liés au bois de conversion en République du Congo' (<http://bit.ly/2yRZJpo>).

¹³ République du Congo (2009) 'Décret n°2009-304 du 31 août 2009 instituant un comité interministériel de concertation en cas d'usages superposés dans les écosystèmes naturels'.

Questions clés pour les décideurs sur l'affectation des terres

Une révision ou une réforme des lois nationales peut être nécessaire pour s'assurer que les cadres juridiques répondent convenablement aux demandes concurrentes de terres dans les pays tropicaux. Mais avant d'entamer tout processus de réforme juridique, il conviendrait d'évaluer l'ensemble des lois relatives à la question dans les différents secteurs concernés, ceci afin de vérifier leur cohérence et de procéder à une harmonisation lorsqu'elle s'avère nécessaire.

Concernant l'affectation des terres, il convient aux décideurs de prendre en compte les questions suivantes.

Les usages autorisés des terres forestières

1. Est-ce que la législation forestière mentionne expressément quelles terres forestières peuvent être converties, ou non, pour d'autres usages?
2. Existe-t-il une interdiction de changement d'affectation des terres forestières? Par exemple, cela peut être le cas dans les forêts classées pour leur protection, les forêts réservées à la coupe sélective de bois ou celles réservées à l'usage des communautés locales ou populations autochtones.
3. Y-a-t-il une cohérence entre les lois sectorielles concernant la conversion de terres forestières? Par exemple, est-ce que les interdictions spécifiques de conversion de terres forestières contenues dans la législation forestière sont reprises dans les autres législations sectorielles?

Les étapes à suivre lors de la délivrance d'un titre d'exploitation

4. Y-a-t-il un prérequis pour que les procédures d'affectation des terres soient rendues publiques? Cela comprend un avis d'appel d'offres en cas de contrats entre le gouvernement et des entreprises. Dans l'idéal, cela comprend également la publicité des titres d'exploitation qui en résultent.
5. Au cours de la procédure d'attribution des terres, y-a-t-il des règles qui requièrent la participation des parties prenantes, notamment les représentants des communautés locales et populations autochtones, et du Ministère des forêts?

6. Est-ce que la procédure d'attribution des terres est faite en parallèle d'autres procédures évaluant le niveau de pertinence de la conversion des terres forestières considérées? Par exemple, la procédure d'étude d'impact environnemental.

Reconnaissance des droits fonciers des communautés locales et populations autochtones

7. Est-ce qu'il existe une reconnaissance formelle des droits coutumiers des communautés locales et populations autochtones dans la législation?
8. Est-ce que la loi exige la consultation des communautés locales et populations autochtones ou leur consentement préalable, libre et informé durant la procédure d'attribution des terres?

Un cadre juridique suffisamment détaillé et convenablement mis en œuvre

9. Est-ce que la législation comprend des dispositions sur la mise en œuvre, qui sont suffisamment détaillées pour le bon fonctionnement de la loi?
10. Lorsque le déclassement d'une terre forestière est un préalable à son affectation à un usage autre que forestier, les règles qui encadrent cette procédure sont-elles bien décrites? Est-ce que les motifs permettant de justifier le déclassement sont suffisamment bien définis?
11. Comment est-ce que le gouvernement fait appliquer la loi? Est-ce que la mise en place d'une observation indépendante sur l'attribution des terres est possible?
12. Y-a-t-il un mécanisme de résolution des conflits fonciers potentiels avant la saisine des tribunaux?
13. Est-ce que la procédure permettant de saisir les tribunaux d'un litige portant sur le foncier est accessible à tous (ex. quelle que soit la langue parlée ou la capacité à payer) et existe-t-il un droit de faire appel?



Fiche d'Information 2: Le défrichement des terres forestières – la nécessité d'un permis

Outil Juridique sur la Conversion des terres forestières

L'attribution d'un permis de défricher représente une étape cruciale de la procédure de conversion des terres forestières, car il impose d'examiner s'il est approprié ou non de défricher une zone forestière pour un autre usage. Afin de développer un cadre juridique qui régit le défrichement des forêts de manière exhaustive, il est essentiel que:

1. Le permis de défricher soit sans équivoque et détaille les modalités du défrichement;
2. Toutes les terres couvertes de forêts fassent l'objet d'une évaluation environnementale et sociale pour déterminer si le défrichement est approprié (voir Fiche d'Information 4);
3. Les circonstances qui déterminent l'obligation de demander un permis de défricher soient explicites et concordent dans toutes les lois pertinentes;
4. Les droits des communautés locales et des peuples autochtones à participer aux décisions concernant leurs terres et leurs ressources soient respectés;
5. Les lois s'accompagnent d'une application rigoureuse, ainsi que de sanctions dissuasives.

Ces cinq conditions nécessaires doivent se retrouver pour tous les pays, même si les modalités des autorisations et procédures requises diffèrent d'un pays à l'autre. Pour chacune de ces cinq conditions décisives, nous examinons les problèmes juridiques communs et les risques qui peuvent en découler. Un ensemble de questions clés est proposé à la fin de cette Fiche; elles peuvent être abordées comme une check-list à laquelle se référer au cours des processus de révision et de réforme juridique.

Contexte: le permis de défricher

Un permis de défricher donne le droit de déboiser afin d'utiliser les terres à d'autres fins. En général, un permis de défricher se distingue d'un permis d'exploitation forestière car il permet la coupe à blanc d'une zone forestière entière plutôt qu'une coupe sélective d'arbres ayant une valeur économique. Par conséquent, le permis de défricher mène directement à la disparition de la forêt; il doit donc être examiné avec soin.

Idéalement, tout gouvernement devrait exiger, en amont de la délivrance d'un permis de défricher, un certain nombre d'informations ou documents, notamment:

- la preuve du titre d'exploitation
- la confirmation des activités agricoles ou minières prévues
- le calendrier des travaux, y compris les informations sur l'étendue et la méthode de défrichement
- l'autorisation environnementale, délivrée à la suite d'une procédure d'évaluation d'impact sur l'environnement (EIE)
- la preuve du consentement libre, préalable et éclairé des communautés affectées
- l'inventaire forestier et/ou la carte, avec détails sur les arbres à défricher (ce point est particulièrement important si le bois doit être vendu – voir la Fiche d'Information 3).

La définition des règles régissant le défrichement devrait au moins répondre aux questions suivantes : Comment se déroule le défrichement? Qui entreprend le défrichement? Quelles sont les zones où le défrichement peut ou ne peut pas avoir lieu (comme les pentes ou les berges des cours d'eau)? A quelles fins est destiné le bois issu de la conversion de la terre ("bois de déboisement")?

L'utilisation du permis de défricher devrait notamment permettre au gouvernement de surveiller les activités de conversion des terres forestières, de mieux identifier les cas de déforestation illégale et de suivre les évolutions du couvert forestier national, afin de s'assurer que la perte de forêt reste limitée.

1. Clarté juridique sur les permis de défricher et les règles relatives au défrichement

Problème juridique majeur: l'incertitude et l'absence de règles strictes

Risques majeurs: exploitation potentielle du vide juridique créé par des permis de défricher peu clairs; des pratiques de défrichement destructrices sur le plan environnemental et social ; le bois illégal

Dans certains pays tropicaux la législation forestière ne comprend pas forcément de permis de défricher ou alors, un manque de clarté apparaît quant au choix du permis à utiliser pour le défrichement des forêts (Étude de Cas n°1). S'il n'existe pas de permis de défricher, la loi ne peut pas établir où, comment et par qui le défrichement doit être réalisé.

- Pour déterminer **où** le défrichement peut avoir lieu, la loi devrait établir des limites indiquant quelles forêts sont susceptibles d'être défrichées. Elle devrait également déterminer si un permis est requis pour les espaces de terres de petites dimensions ou s'ils en sont exemptés, afin notamment de permettre la pratique d'une agriculture de subsistance par les communautés locales et les populations autochtones.
- Pour identifier **comment** le défrichement doit être effectué, la loi devrait détailler les méthodes autorisées.
- Pour déterminer **qui** est en mesure de défricher la forêt, la loi devrait déterminer s'il s'agit seulement des exploitants forestiers enregistrés/disposant d'une autorisation d'exploitation forestière, ou si toute entreprise autorisée à mettre en œuvre le projet (agricole, minier ou autre), qui implique la conversion des terres, peut réaliser elle-même le défrichement.

Étude de Cas n°1:

Confusion juridique sur les permis au Libéria

Au Libéria, la loi ne précise pas clairement quels permis donnent droit au défrichement des forêts. Il y existe quatre permis d'exploitation des ressources forestières, qui s'adressent tant aux entreprises qu'aux particuliers, pour pouvoir légalement exploiter le bois.¹ Cependant, aucun de ces quatre permis n'encadre spécifiquement le défrichement des forêts. Le contrat de vente de bois (en anglais, Timber Sale Contract, ci-après TSC) est souvent considéré comme le plus pertinent, car il prévoit explicitement le défrichement des terres pour les activités agricoles ou de plantation.² Toutefois, aucune autre forme possible d'utilisation des terres (comme l'exploitation minière) n'est mentionnée.³ De plus, en pratique, les entreprises qui ont défriché des terres au Libéria pour des plantations d'huile de palme n'ont pas été obligées d'obtenir un TSC.

En l'absence de règles précises, il peut arriver que le permis de défricher soit utilisé comme une faille juridique que les entreprises exploitent dans le seul but d'accéder facilement au bois qui s'y trouve. Elles procèdent alors au défrichement des forêts sans pour autant développer la nouvelle utilisation des terres attendue (Étude de Cas n°2). Lorsque cela se produit, ce sont tous les avantages potentiels pour le développement national, l'emploi ou la protection sociale des projets promis (agricoles, miniers ou d'infrastructure) qui disparaissent – sans compter la perte de forêts.

1 République du Libéria, National Forestry Reform Law 2006, Section 5.1.

2 République du Libéria, National Forestry Reform Law 2006, Section 5.4. ClientEarth et HPA (2016) 'The legal framework governing forest conversion in Liberia' (<https://goo.gl/67Fzhw>).

3 ClientEarth et HPA (2016) 'The legal framework governing forest conversion in Liberia' (<https://goo.gl/67Fzhw>).

Étude de Cas n°2:

Utilisation frauduleuse du permis de défricher pour accéder au bois en République du Congo

En République du Congo, les entreprises exploiteraient les permis de défricher pour récolter du bois de valeur. De 2014 à 2016, cinq entreprises ont obtenu un permis de défricher, ces permis auraient été utilisés simplement pour commercialiser du bois de grande valeur, sans intention apparente d'entreprendre les activités agricoles ayant justifié la délivrance des permis.⁴



Les règles élaborées pour l'exploitation forestière traditionnelle sont généralement strictes. Les règles de défrichage devraient donc suivre cette même rigueur, afin de s'assurer que toutes les activités forestières respectent les mêmes normes. Lorsque les activités de défrichage ne sont pas soumises à des règles strictes, elles peuvent représenter un danger pour l'environnement. Ainsi, l'absence de restriction quant aux personnes qui peuvent défricher les forêts (les exploitants forestiers enregistrés/disposant d'une autorisation d'exploitation forestière ou l'entreprise qui gère le projet impliquant la conversion) crée le risque de voir des entreprises non expertes dans l'exploitation forestière adopter de mauvaises pratiques. De même, si les méthodes de défrichage ne sont pas spécifiées, des surfaces toujours plus grandes de forêts et de leurs zones environnantes risquent d'être détruites par l'agriculture sur brûlis⁵ et autres pratiques de défrichage dévastatrices sur le plan environnemental ou social.

Enfin, sans clarté sur le permis légal de défricher et les règles régissant le défrichage des forêts, il pourrait être impossible de vendre le bois de manière légale. L'Union Européenne, les États-Unis et l'Australie exigent que tout le bois entrant sur leurs marchés soit légal en vertu des lois du pays de production. Les entreprises prouvent la légalité du bois en recueillant des informations sur celui-ci, notamment des documents indiquant la conformité aux lois applicables. Si le permis de défricher n'établit pas de règles claires, le bois risque d'être considéré comme illégal et non commercialisable.

⁴ Rapport d'Observation Indépendante FLEGT-APV, République du Congo (publication 2017) 'Rapport N°13J / CAGDF'.

⁵ L'agriculture sur brûlis est une méthode largement utilisée dans les pays tropicaux. La technique consiste à couper à blanc les arbres présents sur l'espace à exploiter, puis à brûler toute végétation restante, afin d'obtenir une terre défrichée prête à être cultivée. Lorsque la terre devient infertile, l'agriculteur passe à une autre zone de terre. Pratiquée par un grand nombre de personnes sur des surfaces de plus en plus réduites, cela peut conduire à la déforestation, et concourt parfois à des incendies de forêt.

2. Coordination et chronologie – du droit d'exploiter la terre au permis de défricher

Problèmes juridiques majeurs: manque de clarté quant au moment à partir duquel un permis doit être obtenu

Risques majeurs: confusion sur la légalité des permis, la conservation des forêts perçue comme secondaire par rapports aux autres usages

Dans de nombreux pays, il peut être difficile d'identifier le moment au cours du processus de conversion des terres forestières à partir duquel il faut obtenir le permis de défricher. Par exemple, l'entreprise devrait-elle avoir déjà reçu l'autorisation pour la nouvelle utilisation des terres (ex : une autorisation d'exploitation minière ou agricole) avant que le permis de défricher ne soit délivré? L'EIE (Évaluation d'Impact Environnemental) doit-elle avoir été approuvée? L'absence de chronologie établie ou de conditions préalables peut causer de l'incertitude et de la confusion autour de la légalité de chacun de ces permis.

Lorsque les lois sectorielles sont incohérentes ou quand la chronologie des permis n'est pas claire, il existe un risque que la priorité soit donnée à certaines utilisations des terres – comme l'agriculture ou l'exploitation minière – plutôt

qu'aux forêts. Ce risque se manifeste par le fait d'exclure les préoccupations forestières des décisions de conversion des terres, notamment lorsque les législations agricoles ou minières n'exigent pas la consultation de l'administration forestière (Étude de Cas n°3). Un risque similaire existe lorsqu'il n'est pas clair si le permis de défricher doit être reçu avant ou après le permis d'exploitation. Si d'autres instances de l'État ont déjà accepté le projet impliquant la conversion, l'administration forestière peut être soumise à de fortes pressions pour accorder le permis de défricher.

Étude de Cas n°3:

Au Libéria, des autorités étatiques suivent des règles différentes

Au Libéria, les lois relatives aux ressources minérales et activités minières autorisent les mineurs à défricher les terres forestières pour les activités minières⁶ et donne au ministre en charge des Mines le pouvoir d'autoriser le défrichement des arbres et arbustes "nécessaire aux activités du titulaire des droits miniers en dehors des limites de son ou ses permis".⁷ Cette règle est incohérente avec la loi forestière qui désigne l'administration forestière comme "représentant du gouvernement dans toute question concernant l'utilisation de la forêt"; ce qui signifie que personne ne devrait défricher des arbres et arbustes, ou couper du bois, sans son autorisation.⁸



6 République du Libéria, Minerals and Mining Law 2000, Section 6.7(d)(4).

7 République du Libéria, Minerals and Mining Law 2000, Section 11.6.

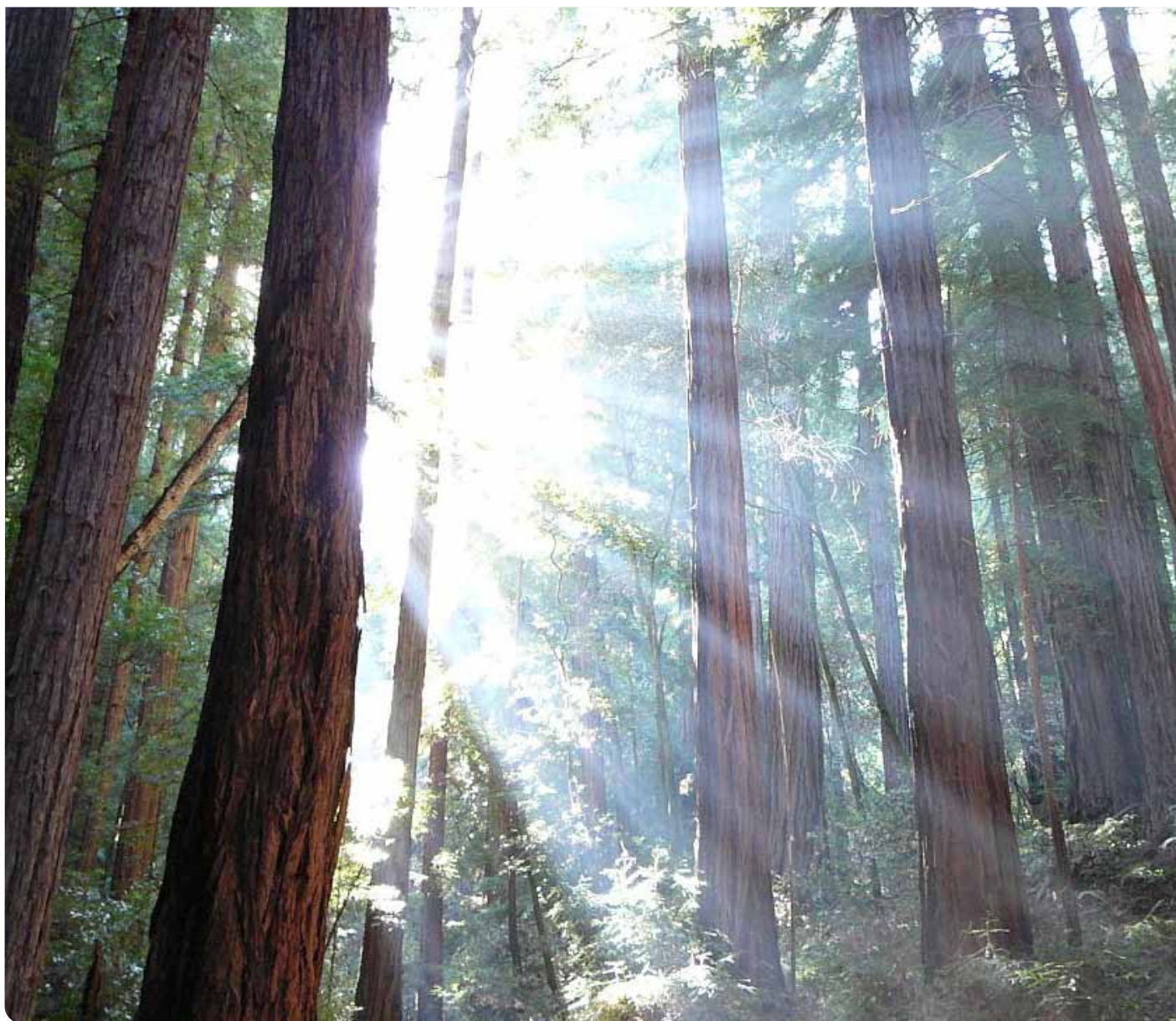
8 République du Libéria, National Forestry Reform Law 2006, Sections 2.2(a) and 11.5.

3. Consultation des communautés et des peuples autochtones affectés

Problèmes juridiques majeurs: défaut de consultation des communautés

Risques majeurs: conflits fonciers et absence de dédommagement pour la perte des moyens de subsistances

Les communautés vivant à l'intérieur ou à proximité des forêts dépendent souvent de celles-ci pour leur subsistance, y compris par le ramassage de bois ou la récolte de produits forestiers non ligneux. Si ces communautés ne sont pas consultées au cours de la procédure de demande du permis de défricher, elles ne peuvent pas participer à la décision ou, le cas échéant, recevoir d'indemnisation appropriée pour la perte de leurs moyens de subsistance. Cela peut conduire à des conflits fonciers, à l'invalidation du permis de défricher ou à des retards pour le projet de conversion – en raison des délais nécessaires pour prendre en compte les droits des communautés et envisager d'éventuelles alternatives au projet ou déterminer les montants des dédommagements (pour plus d'information, voir la Fiche d'Information 5)



4. Mise en oeuvre et application rigoureuse

Problèmes juridiques majeurs: application limitée, absence de sanctions dissuasives

Risques majeurs: peu d'incitation à procéder à la demande d'un permis de défricher et à suivre les règles de défrichement

Une application peu rigoureuse de la loi et l'absence de sanctions dissuasives n'incite pas à procéder à la demande d'un permis de défricher ou à suivre les règles de défrichement (Étude de Cas n°4).

Étude de Cas n°4:

Les responsables de défrichement illégal amnistiés au Brésil

Au Brésil, le Code Forestier de 2012 avait créé la controverse en accordant l'amnistie pour les défrichements menés de façon illégale avant 2008. La loi de 2012 dispose que les terres rurales dont la végétation d'origine a été défrichée avant le 22 juillet 2008, indépendamment du caractère légal du défrichement en vertu des conditions requises dans 'les forêts de réserve' ('Legal Reserves'), sont légalisées lorsqu'y est désormais établi des bâtiments ou des activités agricoles.⁹ Cette amnistie pourrait encourager de futures pratiques illégales. D'un autre côté, certains commentateurs soutiennent que – si elle s'accompagne de règles et d'incitations pour les propriétaires de terres forestières – l'amnistie ouvre la voie à une mise en conformité accrue aux conditions légales requises dans 'les forêts de réserve' du domaine rural.¹⁰

Il peut s'avérer difficile pour les administrations forestières de contrôler tous les permis de défricher afin d'identifier et appréhender la déforestation illégale ; elles sont d'ailleurs nombreuses à faire face à un manque de capacités humaines et financières. Cependant, l'absence de surveillance peut conduire les entreprises et les individus à agir illégalement (Étude de Cas n°5).

Étude de Cas n°5:

Utilisation illégale du permis de défricher au Viet Nam

Au Viet Nam, les dispositions légales du permis de défricher (le permis de " pleine utilisation du bois ") prévoient que les produits forestiers rendus disponibles par le défrichement doivent être entièrement exploités avant de commencer la nouvelle utilisation des terres. Pourtant, des entreprises auxquelles un permis de pleine utilisation du bois a été accordé pour des projets d'infrastructure, notamment des barrages hydroélectriques, ont été associées à l'abattage illégal et au défrichement de vastes zones forestières, en dehors de la zone visée par le permis. Par exemple, en 2005, l'entreprise à l'origine du projet hydroélectrique de Khe Dien a obtenu un permis pour la pleine utilisation du bois dans la zone amenée à être inondée par le barrage. Cependant, la société a défriché des centaines d'hectares de forêt protégée, en dehors de la zone de concession ; a mélangé ce bois illégal avec du bois récolté légalement dans la zone de concession; et l'a vendu de manière frauduleuse, en utilisant l'autorisation fournie par le permis. Onze personnes ont été accusées d'exploitation forestière illégale dans cette affaire de 2008.¹¹

9 République Fédérale du Brésil, Loi fédérale 12.727 of 17 Octobre 2012, Chapitre III-A, article 42.

10 Lawson, Sam et al. (2014) 'Consumer goods and deforestation: an analysis of the extent and nature of illegality in forest conversion for agriculture and timber plantations', Forest Trends (<https://goo.gl/PFaYKP>).

11 Vietnam News (2008) 'Eleven charged with illegal logging in Khe Dien forest' (<http://bit.ly/2ps7KO9>).

Questions clés pour les décideurs sur le défrichement des forêts

Une révision ou une réforme des lois nationales peut être nécessaire pour s'assurer que le défrichement des forêts suit une évaluation rigoureuse et détaillée. Pour que cette évaluation soit effectuée correctement, les décideurs ont besoin d'informations suffisantes pour juger du bien-fondé de la demande, sans ingérence extérieure. Et avant d'entamer tout processus de réforme juridique, il conviendrait d'évaluer l'ensemble des lois relatives à la question dans les différents secteurs concernés, ceci afin de vérifier leur cohérence et de procéder à une harmonisation lorsqu'elle s'avère nécessaire.

Concernant les procédures de défrichement des forêts, il convient aux décideurs de prendre en compte les questions suivantes.

Clarté juridique sur les permis de défricher et les règles relatives au défrichement

1. Existe-t-il une procédure claire qui précise comment déposer une demande de permis de défricher et quels documents doivent être soumis avec la demande (ex. preuve du titre d'exploitation, preuve du consentement préalable, libre et éclairé des communautés affectées, inventaire forestier et/ou carte forestière avec le détail des arbres à défricher)?
2. Qui délivre le permis de défricher? Est-ce l'administration forestière? Devrait-il y avoir un comité consultatif composé de représentants de l'ensemble du gouvernement?
3. Est-ce que tous les projets de conversion des terres forestières sont soumis à l'obligation d'un permis de défricher? La loi devrait-elle établir une distinction entre les activités commerciales, qui nécessiteraient un permis, et les activités de subsistance, qui en seraient dispensées?
4. Existe-t-il des motifs clairs pour refuser d'accorder un permis de défricher, comme le maintien des pentes ou des berges des cours d'eau ou pour protéger contre l'érosion ou les risques naturels?
5. Existe-t-il des restrictions sur les types de forêts qui peuvent être défrichées à des fins de conversion des terres?
6. Les règles de défrichement limitent-elles les méthodes les plus dévastatrices, comme l'agriculture sur brûlis?
7. Les règles concernant la récolte du bois sont-elles aussi strictes pour les permis de défricher qu'elles le sont pour les permis d'exploitation forestière?
8. Une fois la forêt défrichée, y-a-t-il un délai imparti pour se conformer à l'obligation de transformer les terres pour le projet prévu (agricole, minier ou d'infrastructure)? Quelle sanction encourt une entreprise qui ne développe pas l'activité prévue? Les étapes à suivre lors de la délivrance d'un titre d'exploitation?

Coordination et chronologie – du droit d'exploiter la terre au permis de défricher

9. Le moment à partir duquel un permis de défricher doit être demandé est-il clairement établi – avant, après ou au même moment que d'autres autorisations (telles que les autorisations agricole, minière ou pour d'autres utilisations des terres), ou l'EIE?
10. La période de validité du permis de défricher est-elle définie? S'il n'est valide que pour une courte période, cela peut aider les autorités responsables à le contrôler et à l'annuler en cas de non-respect des règles. Si le terrain n'est pas défriché dans les délais impartis (voir la Question 8), l'entreprise doit-elle présenter une nouvelle demande?

Consultation des communautés et peuples autochtones affectés

11. Les communautés affectées doivent-elles être averties de la demande de permis de défricher et doivent-elles participer à la procédure d'attribution du permis?
12. La preuve du consentement libre, préalable et éclairé des communautés locales et peuples autochtones doit-elle être une condition préalable à toute demande de permis de défricher?

Mise en œuvre et application rigoureuses

13. Existe-t-il un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les titulaires de permis qui ne respectent pas les règles de défrichement?
14. Comment le gouvernement va-t-il appliquer la loi? Est-ce que l'observation indépendante des permis de défricher est autorisée, et des plaintes peuvent-elles être déposées en cas de constat d'infraction?



Fiche d'Information 3:

Le bois issu de la conversion de terres forestières – le besoin de règles

Outil Juridique sur la Conversion des terres forestières

Projets de conversion de terres forestières.

Lorsqu'un projet de conversion de terres forestières est prévu, l'accent est généralement mis sur la perte de forêts et les impacts négatifs potentiels du projet sur les moyens de subsistance des communautés affectées. Jusqu'à récemment, le bois provenant du défrichement des forêts ("bois de déboisement") ne faisait généralement pas l'objet d'une grande attention. Pourtant, le bois de déboisement est un élément clé de certains projets de conversion de terres forestières.

La valeur commerciale du bois de déboisement peut être importante et peut être cruciale pour la viabilité financière d'un projet de conversion de terres forestières. Par exemple, lors de la production de cultures agricoles, le retour sur investissement peut prendre du temps (notamment, en raison de la période avant la première récolte) et la commercialisation du bois provenant des terres défrichées peut aider à financer les investissements nécessaires au projet. Par ailleurs, certaines entreprises utilisent le fait que le défrichement des forêts est parfois moins réglementé que la coupe sélective pour entreprendre des processus de conversion dans le seul but d'accéder au bois.

Pour ces raisons, il est essentiel que des règles claires régissent la récolte et la traçabilité du bois de déboisement ; la traçabilité étant la capacité de vérifier l'emplacement et le parcours du bois, de la récolte jusqu'au consommateur (Figure 1).

Afin d'élaborer un cadre juridique qui réglemente de façon exhaustive le bois de déboisement, il est essentiel que:

1. Les règles régissant la récolte, la transformation, le transport, l'exportation et la commercialisation de bois de déboisement soient claires et détaillées;
2. La définition de la légalité du bois de déboisement soit conforme aux règles tirées de toutes les lois pertinentes;
3. Toute information qui concerne le bois de déboisement soit accessible au public.

Pour chacun de ces trois points décisifs, nous examinons les problèmes juridiques les plus courants et les risques qui peuvent en découler. Un ensemble de questions clés est proposé à la fin de cette Fiche ; elles peuvent être abordées comme une check-list à laquelle se référer au cours des processus de révision et de réforme juridique.

Figure 1. Les étapes de la traçabilité du bois¹



¹ Il s'agit ici d'une représentation simple de la traçabilité. Les étapes de traçabilité peuvent être plus complexes ; par exemple, s'il y a plusieurs étapes de transformation ou si la transformation a lieu dans un pays tiers.

Contexte: le bois de déboisement

La coupe sélective a été la principale source de bois dans le commerce mondial pendant des décennies. Cependant, des études récentes ont montré que le bois de déboisement tient une place de plus en plus prépondérante sur les marchés.² Sa présence croissante est due au défrichement des forêts pour des projets agricoles et miniers ou pour la construction d'infrastructures. Les règles encadrant le défrichement sont en effet souvent moins strictes que celles qui régissent la coupe sélective, ce qui pousse certaines entreprises à suivre cette voie pour accéder plus facilement au bois commercialisable.

Auparavant, la coupe sélective avait tendance à être la principale (et parfois la seule) source de bois récolté. Elle était également la seule forme d'exploitation forestière réglementée par la législation forestière. Le bois issu de la conversion des terres forestières étant une source relativement nouvelle, certains pays tropicaux n'ont pas encore de lois et de règles spécifiques régissant sa récolte. Or, en l'absence d'un cadre juridique solide régissant le bois de déboisement, les risques d'illégalité associés à celui-ci sont élevés.

L'attention portée à la légalité du bois de déboisement s'est accrue au cours de la dernière décennie, en particulier en raison de plusieurs nouvelles lois et réglementations s'attaquant à l'exploitation forestière illégale. Parmi celles-ci, le « Lacey Act » des États-Unis, le règlement bois de l'UE et « l'Illegal Logging Prohibition Act » de l'Australie, ou encore les Accords commerciaux de Partenariat Volontaire entre un certain nombre de pays tropicaux et l'UE. Eu égard à l'importance que prend le bois de déboisement en tant que source d'approvisionnement, l'absence actuelle de règles pour l'encadrer crée un vide juridique dans les lois nationales des pays producteurs, qui limite leur capacité à combattre pleinement l'exploitation illégale.

2 Lawson (2014), 'Consumer goods and deforestation: an analysis of the extent and nature of illegality in forest conversion for agriculture and timber plantations', Forest Trends (http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4718.pdf); Forest Trends (2015), 'Conversion timber, forest monitoring, and land-use governance in Cambodia' (<http://forest-trends.org/releases/p/conversion-timber-forest-monitoring-and-land-use-governance-in-cambodia>).

1. Des règles claires et détaillées régissant le bois de déboisement

Problème juridique majeur: absence de règles sur le bois de déboisement ou existence de règles incomplètes

Risque majeur: bois illégal, accaparement des terres dans l'unique but d'accéder au bois

Comme mentionné dans la Fiche d'Information 2, les lois forestières de certains pays ne prévoient pas de permis de défricher, ce qui induit généralement un manque de clarté quant à la légalité du défrichement et de l'utilisation du bois qui en est issu. Dans de tels cas, du fait de l'absence de règles claires, les arbres coupés à blanc risquent d'être constitutifs d'un abattage illégal.

Même lorsque les lois nationales exigent un permis de défricher, les règles qui prévoient l'utilisation du bois de déboisement et les conditions requises ne sont pas toujours claires. Cela peut signifier qu'il n'y a pas de définition juridique claire de la légalité du bois de déboisement et qu'il n'y a pas de modalité pour identifier l'origine de ce bois (Étude de Cas n°1). S'il est impossible de retrouver l'origine du bois de déboisement, de la récolte jusqu'à son placement sur le marché domestique ou à son arrivée au port d'exportation, le bois court le risque d'être considéré comme illégal.

Étude de Cas n°1:

Absence de règles de traçabilité du bois de déboisement au Congo

En République du Congo, la loi prévoit expressément des obligations légales en matière de traçabilité du bois pour les permis de coupe sélective, mais pas pour les permis de défricher. Même si certaines dispositions – comme celles relatives au transport – sont considérées comme s'appliquant à tous les produits forestiers, il n'existe en fait aucune norme expresse qui s'applique au marquage, à l'entreposage, à la transformation, au transport et à l'exportation du bois de déboisement.³ L'absence de règles claires applicables à la traçabilité du bois de déboisement crée donc un vide juridique.

Il est difficile de mettre au point une méthode permettant de suivre du bois de déboisement depuis sa récolte jusqu'à sa vente au consommateur. La capacité de vérifier l'origine du bois est particulièrement compliquée par le fait que les souches d'arbres abattus sur des terres forestières affectées à un projet de conversion sont généralement enlevées au cours du processus de coupe à blanc et de préparation de la terre pour son nouvel usage. Par comparaison, lors de la coupe sélective, les souches restent un marqueur permanent de l'origine, et le numéro identifiant le bois permet de remonter directement jusqu'au numéro de la souche. Pour les cas où la souche est enlevée, les pays tropicaux devront réfléchir à d'autres moyens de confirmer l'origine du bois de déboisement.

L'absence de règles précises concernant le bois de déboisement peut également être une faille exploitée par les entreprises pour accéder au bois en défrichant les forêts sans pour autant développer de nouvelle utilisation des terres (voir Fiche d'Information 2, Étude de Cas n°2).

Pour éviter les risques qui lui sont associés, certains pays ont choisi de ne pas autoriser la commercialisation du bois de déboisement. Au Libéria, l'administration forestière a confirmé, en septembre 2016, que le bois de déboisement ne peut pas être commercialisé, limitant l'usage de tout arbre déboisé à un "usage local".⁴

2. Définition de la légalité du bois de déboisement

Problèmes juridiques majeurs: le non-respect des obligations légales en matière de permis de défricher et de titre d'exploitation

Risque majeur: le bois illégal

La légalité du bois de déboisement dépend du respect des règles concernant la récolte, la transformation, le transport, l'exportation et la commercialisation de ce bois. Elle requiert également la conformité à d'autres domaines de la législation, tels que ceux qui concernent:

- l'affectation des terres (Fiche d'Information 1)
- les droits de défricher des terres forestières (Fiche d'Information 2)
- le respect de la protection de l'environnement (Fiche d'Information 4)
- les régimes fonciers coutumiers et les droits d'usages des communautés (Fiche d'Information 5).

³ ClientEarth (2015) 'Republic of Congo timber: risks of illegality'. Le projet de code forestier qui devait bientôt être adopté en République du Congo contient des dispositions pour répondre à ces problèmes juridiques.

⁴ Aide Memoire of the Fourth Meeting of the Joint Implementation Committee, Monrovia (21–23 September 2016) (<http://bit.ly/2fcQeqs>), para 26

Lors de l'évaluation de la légalité du bois de déboisement, certaines de ces obligations légales apparaissent plus évidentes que d'autres. À titre d'exemple, s'assurer qu'un permis de défricher a été délivré peut sembler évident, tout comme de vérifier la légalité de ce permis.

Il est cependant tout aussi important de s'assurer que les droits des tiers préexistants sur les terres objet du déboisement (comme les droits découlant des régimes fonciers coutumiers des communautés) ont été respectés avant d'abattre les arbres. Par conséquent, exploiter des terres forestières sans disposer de la garantie que l'espace concerné est libre de droits d'usages ou d'occupation pourrait mener à une utilisation illégale de la terre et être source de conflit.

Afin de compenser les communautés locales et les peuples autochtones pour la perte de leur accès aux ressources forestières, un mécanisme de partage des bénéfices tirés des revenus du bois récolté a été élaboré dans plusieurs cadres juridiques régissant la coupe sélective. Le même mécanisme pourrait être mis en place en cas de défrichement. Faute de quoi, les communautés locales et les peuples autochtones risquent de ne pas toucher leur part des bénéfices tirés de la vente du bois de déboisement provenant de leurs terres. Le Ghana a décidé de se pencher sur cette question (Étude de Cas n°2).

Si un droit d'utilisation de la terre forestière est délivré sans que toutes les exigences légales aient été respectées, ou si un litige survient entre plusieurs parties qui revendiquent des droits portant sur le même espace de terres forestières, il est essentiel de résoudre ces violations et/ou litiges avant que le bois ne soit vendu. Si les terres forestières sur lesquelles le bois de déboisement est récolté sont susceptibles d'avoir été acquises illégalement, le bois provenant de ces terres risque d'être également considéré illégal. Par conséquent, une attention particulière doit être accordée au titre d'exploitation et au permis de défricher afin d'évaluer le risque d'illégalité du bois de déboisement.

Étude de Cas n°2:

Tenir compte des droits des communautés lors du défrichement de terres forestières au Ghana

En 2017, le gouvernement du Ghana a adopté une nouvelle réglementation pour mettre fin à la déforestation illégale.⁵ Ce texte clarifie entre autres les conditions nécessaires que doit remplir le titulaire d'un permis de défricher (appelé "permis de récupération" au Ghana) en ce qui concerne les droits fonciers des communautés. Il prévoit que le titulaire d'un "permis de récupération" doit négocier un accord avec les communautés locales concernées pour s'assurer qu'elles sont comptées dans le partage des profits réalisés par la récolte des arbres dans leurs forêts.⁶ Cette exigence est essentielle pour améliorer le respect des droits des communautés sur leurs forêts, ainsi que pour assurer la légalité du bois de déboisement. Ce dernier point est particulièrement important pour le Ghana, car l'Accord commercial de Partenariat Volontaire qu'il a conclu avec l'UE reconnaît les "permis de récupération" comme une source légale de bois. La nouvelle réglementation devrait contribuer à garantir que tout le bois de déboisement est conforme à tous les textes juridiques pertinents et qu'il peut donc légalement faire l'objet d'échanges commerciaux avec l'UE.

⁵ ClientEarth (2017) 'New regulation to stop illegal deforestation and promote legal timber trade passes in Ghana' <https://www.clientearth.org/new-regulation-illegal-deforestation-promote-legal-timber-trade-ghana/>.

⁶ République du Ghana, Timber Resource Management and Legality Licensing Regulations 2017, Section 29(5).

Questions clés pour les décideurs sur le bois de déboisement

Une révision ou une réforme des lois nationales sont peut-être nécessaires pour s'assurer de la solidité du cadre juridique qui gouverne le bois de déboisement. La définition de la légalité du bois de déboisement est complexe parce qu'elle oblige à considérer les différents aspects légaux qu'impliquent un projet de conversion de terres forestières. Mais avant d'entamer tout processus de réforme juridique, il conviendrait d'évaluer l'ensemble des lois relatives à la question dans les différents secteurs concernés, ceci afin de vérifier leur cohérence et de procéder à une harmonisation lorsqu'elle s'avère nécessaire.

Concernant le bois issu de la conversion de terres forestières, il convient aux décideurs de prendre en compte les questions suivantes.

Des règles claires et détaillées régissant le bois de déboisement

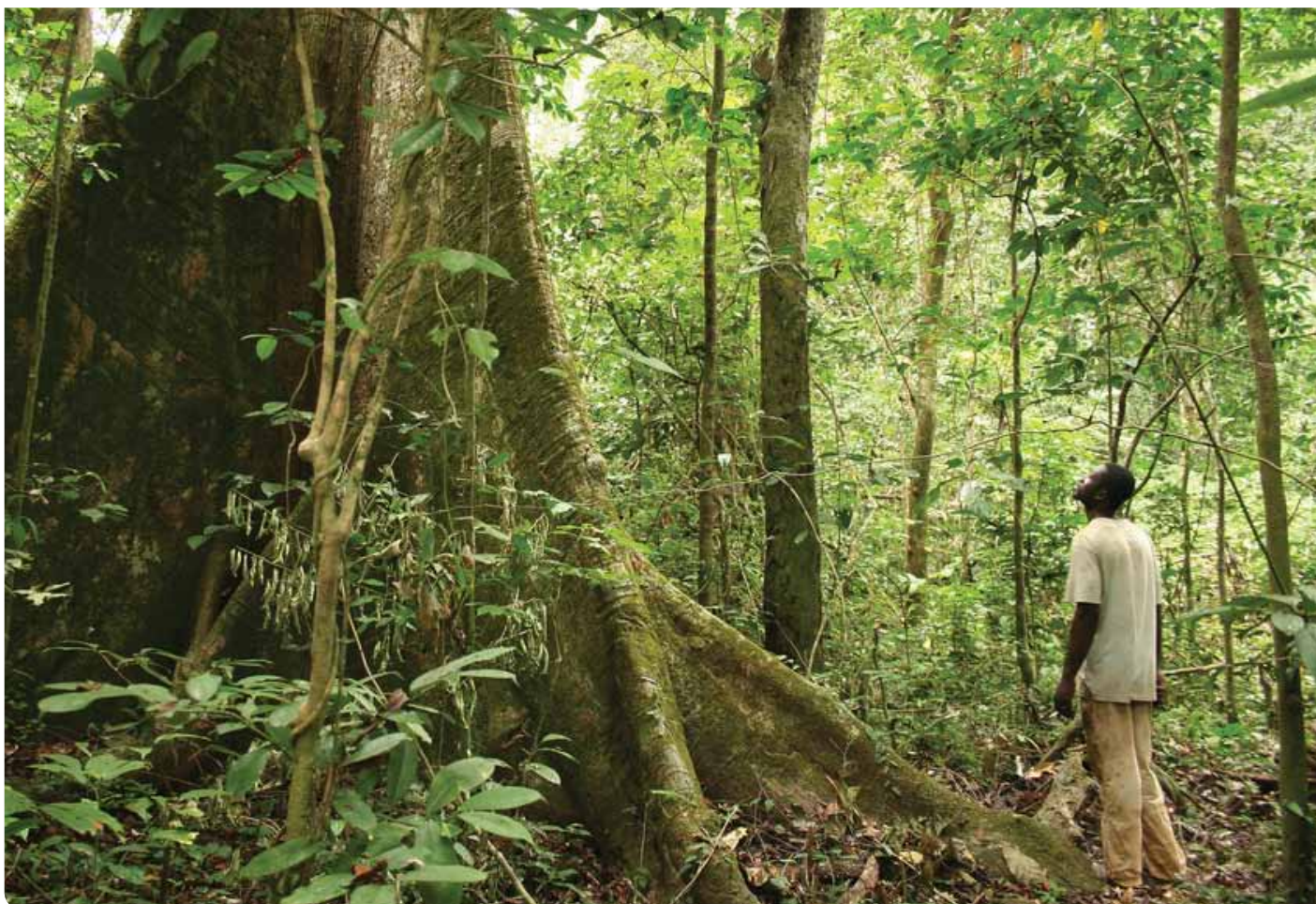
1. La loi prévoit-elle que toute activité de déboisement est conditionnée à l'obtention d'un permis de défricher?
2. La définition de la légalité inclut-elle le fait que le permis de défricher a été délivré conformément à la loi?
3. Le permis de défricher indique-t-il l'usage qui peut être fait du bois, notamment s'il peut faire l'objet d'une commercialisation ou seulement d'un usage local?
4. Si la commercialisation du bois de déboisement est autorisée, la loi précise-t-elle:
 - Qui est responsable d'entreprendre l'inventaire forestier pour identifier le bois commercialisable?
 - Qui est autorisé à exploiter la forêt pour le bois commercialisable (par exemple, par le biais d'un appel d'offres à l'attention des sociétés d'exploitation forestière)?
 - Quelles règles s'appliqueront pour la traçabilité du bois, y compris celles sur le marquage, le stockage, la transformation et l'exportation du bois?
 - Qui est propriétaire du bois (par exemple, le titulaire du permis de défricher, l'entreprise chargée d'exploiter le bois de déboisement ou l'État)?

Définition de la légalité du bois de déboisement

5. Les procédures qui doivent être suivies pour que le bois de déboisement soit légal sont-elles claires?
6. La définition de la légalité inclut-elle des éléments qui permettent de garantir que:
 - les terres forestières ont été attribuées conformément à la loi
 - les droits des communautés locales et des peuples autochtones sur la zone forestière concernée ont été respectés
 - les obligations environnementales ont été respectées?

Accès à l'information sur le bois de déboisement

7. Existe-t-il une obligation légale de publier des données sur le volume de bois de déboisement (distinct du volume de bois issu de la coupe sélective)?
8. Existe-t-il une obligation légale de publier:
 - la liste des titres d'exploitation attribués
 - la liste des permis de défricher délivrés
 - les volumes annuels d'abattage autorisés, par espèce, par permis et par société
 - les volumes annuels transformés, par type de produit, par espèce et par société
 - les volumes annuels de grumes exportés, par espèce?
9. Les activités de déboisement et d'exportation peuvent-elles faire l'objet d'une observation indépendante, et des plaintes peuvent-elles être déposées lorsque des infractions sont constatées?



Fiche d'Information 4:

La protection de l'environnement – une nécessité

Outil Juridique sur la Conversion des terres forestières

Impact sur l'environnement

La conversion des terres forestières a inévitablement un impact sur l'environnement. Les activités de conversion ont nécessairement pour conséquence de détruire l'écosystème des forêts concernées. Et le défrichement de large surfaces de forêts contribue au changement climatique car les arbres abattus ne pourront plus absorber et stocker le carbone. Au niveau local, cela peut signifier des changements dans les régimes pluviométriques, la perte de biodiversité et l'érosion des sols.

Il est nécessaire de prévoir des lois de protection de l'environnement pour réduire la perte de forêts et pour anticiper et atténuer les impacts environnementaux des projets agricoles, miniers ou de construction d'infrastructures. Pour l'élaboration d'un cadre juridique complet sur la conversion des terres forestières, protecteur de l'environnement, il est essentiel que:

1. Les lois contiennent des mesures de protection environnementale détaillées et contraignantes, et que celles-ci ne soient pas affaiblies par des exceptions d'ordre général;
2. Les outils juridiques environnementaux (voir la définition ci-dessous) suivent une procédure adéquate et prennent en compte le contexte national;
3. La loi exige qu'une évaluation environnementale soit entreprise suffisamment tôt dans le processus pour avoir un poids dans la décision de convertir des terres forestières;
4. Les décisions et la documentation en matière d'environnement soient transparentes et accessibles au public;
5. Les forêts soient classées et bien répertoriées, afin de faciliter leur protection.

Pour chacun de ces cinq points décisifs, nous examinons les problèmes juridiques les plus courants et les risques qui peuvent en découler. Un ensemble de questions clés est proposé à la fin de cette Fiche ; elles peuvent être abordées comme une check-list à laquelle se référer au cours des processus de révision et de réforme juridique.

Contexte: outils juridiques environnementaux

Certaines lois portant sur l'environnement – ou certaines protections juridiques environnementales contenues dans les lois sur le foncier, les forêts ou l'investissement – peuvent déterminer dans quelles mesures la conversion de terres forestières est autorisée et les conditions dans lesquelles elle peut être effectuée, en particulier pour ce qui est des zones sensibles du point de vue environnemental. Nous utilisons ici l'expression "outils juridiques environnementaux" pour désigner globalement toutes les législations qui visent à préserver et à protéger l'environnement lorsqu'il pourrait être affecté par la conversion de terres forestières. Dans cette Fiche d'Information, deux catégories différentes d'outils juridiques environnementaux sont mises en évidence: les mesures de protection et les mesures compensatoires.

Les mesures de protection visent à protéger l'environnement des impacts résultant de la conversion de terres forestières. Elles comprennent:

- l'établissement de zones de protection ou de conservation
- la fixation des limites des forêts qui peuvent être défrichées
- des mesures d'atténuation
- les règles relatives au défrichement (voir Fiche d'Information 2).

Les mesures compensatoires visent à neutraliser ou à compenser les impacts inévitables de la conversion de terres forestières sur l'environnement. Il peut s'agir, par exemple, de la restauration des forêts endommagées ou des bons de réhabilitation.¹

L'Évaluation d'Impact Environnemental – et social – (EIES) est un outil juridique omniprésent en matière d'environnement. Elle réunit les caractéristiques des deux types de mesures, celles de protection et celles compensatoires. L'EIE donne la possibilité d'évaluer un projet de conversion de terres pour le futur usage prévu et d'examiner les mesures d'atténuation envisagées pour réduire les dommages environnementaux ou remettre en état les zones endommagées. Bien qu'elle soit cruciale, et au cœur de cette présentation, l'EIE n'est qu'un des outils juridiques environnementaux.

¹ Un bon de réhabilitation est une somme payable d'avance à l'État – généralement l'agence en charge de l'Environnement – afin de couvrir les coûts de la réhabilitation dans le cas où la société ne remplirait pas convenablement ses obligations légales.

1. Les lois contiennent des mesures de protection de l'environnement détaillées et contraignantes

Problèmes juridiques majeurs: absence de détails sur la mise en œuvre, règles de procédure non contraignantes, exceptions à la loi

Risques majeurs: incapacité à faire respecter la loi, augmentation de la déforestation

Les lois ne comprennent pas toujours d'informations détaillées sur la façon dont les outils juridiques environnementaux devraient être mis en œuvre, ce qui pose de sérieux problèmes. Par exemple, les mesures compensatoires peuvent imposer que la zone forestière endommagée soit remise en état aux termes du projet. Toutefois, les obligations de réhabilitation peuvent être difficiles à faire respecter si elles ne précisent pas certains détails concernant : la personne chargée de la réhabilitation, les espèces devant être replantées dans la zone, le niveau de remise en état à atteindre et les autorisations nécessaires. En outre, ces obligations de réhabilitation doivent prévoir des systèmes permettant de garantir le respect de ces détails.

De même, il est difficile de faire respecter les détails de la mise en œuvre des instruments juridiques environnementaux lorsqu'ils sont inscrits dans des textes non contraignants, comme des lignes directrices ou des guides d'instructions. Par exemple, les lois sur l'EIE exigent généralement la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement pour tout grand projet entraînant une déforestation. Or, les modalités pratiques de cette évaluation, ce qu'elle devrait inclure et qui devrait l'entreprendre et ensuite l'approuver, peuvent être inscrits dans des textes non contraignants (Étude de Cas n°1).

Étude de Cas n°1:

le contenu et les modalités de l'EIE ne sont pas juridiquement contraignants au Gabon

Au Gabon, la principale réglementation sur les Études d'impact Environnemental (EIE) ne détaille pas les étapes procédurales ou les composantes de l'évaluation.² Les modalités de la procédure et le détail des composantes de l'EIE sont établis dans le Manuel de procédures de l'EIE et dans le Guide de mise en œuvre du Manuel des Procédures.³ Or, ni le Manuel ni les documents d'orientation ne sont juridiquement contraignants.

D'autre part, les exceptions générales contenues dans les lois peuvent considérablement freiner leur capacité à protéger les forêts ; même lorsque la protection de l'environnement y figure au premier plan. Par exemple, selon que la surface concernée est inférieure à un certain seuil, les projets de conversion de terres peuvent être exemptés de l'obligation de réaliser une EIE complète (ils peuvent alors toutefois être soumis à une procédure moins rigoureuse). Dans certains cas, ces exemptions peuvent être importantes : en Côte d'Ivoire, seuls les projets de coupe à blanc sur des surfaces de plus de 999 hectares sont soumis à l'obligation d'une EIE.⁴

L'application rigoureuse des outils juridiques environnementaux est rendue difficile en présence de lois incomplètes, de règles non contraignantes et d'exceptions. Si les règles ne sont pas claires ou qu'elles sont incomplètes, la loi peut être sujette à différentes interprétations, et il devient alors très difficile de prouver les infractions. Des exceptions formulées de manière vague peuvent, elles aussi, donner lieu à différentes interprétations de la loi. Le fait que les détails des outils juridiques environnementaux ne sont établis que dans des documents non contraignants peut empêcher de porter certaines infractions devant un tribunal.

Enfin, le défaut d'application des textes, associée à de faibles sanctions, crée des opportunités dont peuvent se saisir les entreprises et les particuliers pour défricher les forêts illégalement et en toute impunité.

² Décret n°539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005 réglementant les Etudes d'impact sur l'Environnement.

³ 'Manuel de procédure générale des études d'impact sur l'environnement' et 'Guide d'application du manuel de procédures pour l'instruction des études d'impact environnemental, et le suivi des projets, dans les zones tampons des Parcs nationaux'.

⁴ Activités Annexe I du Décret du 96-894 du 8 Novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement.

2. Des lois adaptées à l'usage auquel elles sont destinées

Problèmes juridiques majeurs: les procédures juridiques ne sont pas adaptées au contexte, les lois ne reflètent pas le contexte du pays

Risques majeurs: les impacts environnementaux potentiels ne sont pas identifiés, les projets ne font pas l'objet d'un suivi, les actions des petits exploitants sont criminalisées

Les lois sur la protection de l'environnement n'atteignent pas leur objectif lorsque les procédures qu'elles prévoient ne sont pas adaptées au contexte. C'est le cas, par exemple, dans certains pays où la procédure d'EIE autorise le maître d'œuvre du projet à supposer, après une certaine période de silence de l'autorité concernée, que l'évaluation environnementale a été approuvée ("approbation tacite"). Toute approbation tacite de ce genre devrait être assortie de vérifications et de contrepoids appropriés (ex. la possibilité, pour l'organisme de réglementation de revoir et, éventuellement, de retirer l'approbation de l'EIE). Sans quoi, le projet risquerait de se poursuivre sans un examen sérieux de ses conséquences négatives sur l'environnement.

Par ailleurs, les protections juridiques environnementales ne peuvent être efficacement assurées que si elles sont assorties de ressources. En ce qui concerne les EIE, la législation peut exiger des agences environnementales qu'elles audient régulièrement les EIE des projets et qu'elles surveillent le respect par les entreprises des conditions d'application de leurs permis environnementaux. Il faut alors une capacité financière et humaine appropriée pour que les agences environnementales puissent tenir ces exigences ; qu'il s'agisse des audits réguliers ou de s'assurer que les entreprises et les particuliers entreprennent leurs projets de conversion en respectant les mesures d'atténuation convenues au cours de la procédure d'EIE (Étude de Cas n°2).

Étude de Cas n°2:

Un manque de capacités entraîne une application limitée au Ghana

Au Ghana, la surveillance des projets de conversion des terres forestières incombe principalement à la Commission des Forêts et à l'Agence de Protection de l'Environnement (en anglais, Environmental Protection Agency, ci-après EPA). L'EPA doit en principe surveiller la mise en œuvre par les entreprises de leurs permis environnementaux.⁵ Un permis environnemental est exigé pour la plupart des projets à grande échelle impliquant la conversion de terres forestières. Il est a priori accordé sous réserve de mesures d'atténuation des dommages, notamment la déforestation.⁶ Or, le volume des projets nécessitant un suivi, associé aux ressources limitées de l'EPA, entrave la bonne application des permis environnementaux.⁷



Il convient aussi de noter que certaines procédures de protection environnementale prévoient le même traitement pour tous les acteurs, indifféremment de leurs caractéristiques et capacités spécifiques. Pourtant, il peut être admis que les opérateurs de petite taille ne soient pas tenus de respecter les règles établies précisément pour les grandes entreprises, ou bien seulement qu'ils ne soient pas en mesure de le faire. Dans de tels cas, l'absence de règles adaptées à leur situation augmente le risque que les opérateurs de petite taille soient écartés de la loi et ne respectent pas les normes juridiques, y compris celles qui contribueraient à réduire la déforestation.

5 L'EPA doit examiner et approuver (ou non) : un Plan (Provisionnel) d'Aménagement de l'Environnement dans les 18 mois suivant le début des activités, puis renouveler l'examen de ce plan tous les 3 ans ; un Rapport Annuel sur l'Environnement, qui lui est rendu au terme des 12 premiers mois d'activités, puis tous les 12 mois ; ainsi que les éléments qui démontrent que, dans les 24 premiers mois, les activités sont menées dans le respect des conditions inscrites dans l'EIE.

6 République du Ghana, Environmental Assessment Regulations 1999, Sections 18 and 19.

7 Bugri, J. et Coulibaly, A.E., 'Ghana: Private investment flows and business models in Ghanaian agriculture' in UN FAO (2012) Trends and impacts of foreign investment in developing country agriculture. Evidence from case studies (<http://bit.ly/2khiawY>).

3. Chronologie des autorisations environnementales

Problème juridique majeur: un manque de clarté

Risque majeur: l'évaluation environnementale est négligée ou biaisée

Dans certains pays, la procédure d'EIE est le seul moment au cours duquel l'impact environnemental d'un projet de conversion de terres est examiné. Pour assurer l'efficacité de cette procédure, il est nécessaire de déterminer précisément à quelle étape du processus de conversion elle doit être entreprise – y compris préciser qu'elle doit être effectuée avant le début du projet impliquant la conversion. Sans chronologie préétablie, les projets pourraient, avant le commencement de la procédure d'EIE, avoir déjà reçu l'autorisation de procéder à une nouvelle utilisation des terres (ex. un permis d'exploitation minière ou agricole), voire avoir démarré les discussions avec des investisseurs.

Si les considérations environnementales ne surviennent qu'à la fin d'une procédure d'autorisation, il existe un risque que l'agence environnementale subisse des pressions pour approuver un projet de conversion de terres forestières qui aurait déjà débuté. Cela peut affecter, à la fois, l'impartialité de la prise de décision et l'examen effectif du projet. En conséquence, des mesures essentielles d'atténuation des dommages environnementaux et les sites alternatifs pour le projet – qui pourraient permettre d'éviter le défrichement de la forêt – peuvent être négligés.

4. Transparence et accès à l'information

Problèmes juridiques majeurs: manque de transparence et d'accès à l'information

Risque majeur: les obligations environnementales ne sont pas contrôlées

La transparence dans la prise de décision, et le droit d'accès aux décisions définitives et à la documentation sont cruciaux. Toutefois, les lois de nombreux pays ne prévoient pas de droits d'accès à l'information concernant l'environnement; et même lorsque ces droits y sont inscrits, ils sont souvent peu appliqués. L'accès à l'information est particulièrement important pour les mesures compensatoires, car celles-ci nécessitent un suivi à long terme pour assurer une mise en œuvre efficace.

Afin de suivre les actions des entreprises et pouvoir demander au gouvernement de leur faire respecter les obligations qui leur incombent, il faut que les citoyens aient accès à l'information, notamment pour pouvoir identifier les projets de conversion soumis à une obligation de remise en état des forêts. De même, les EIE devraient être accessibles au public, pour permettre aux citoyens de vérifier si les projets de conversion satisfont aux exigences de leurs permis environnementaux.



5. Forêts protégées

Problèmes juridiques majeurs: manque de clarté et de mise à jour des lois

Risques majeurs: augmentation de la déforestation, blocage des investissements

La classification des différents types de forêts dans la législation est un moyen d'assurer la protection à long terme des forêts primaires et des écosystèmes naturels importants. Comme mentionné dans la Fiche d'Information 1, la classification des forêts peut définir différents types de forêts, par exemple: celles qui sont dégradées, celles qui sont biologiquement très diversifiées ou encore celles qui présentent une valeur carbone élevée. La classification est la première étape nécessaire pour pouvoir ensuite déterminer lesquels de ces types de forêts doivent être protégés et quels espaces (restreints) de terres forestières sont disponibles pour la conversion.

Cependant, la procédure de classification des forêts et la protection qui en résulte sont itératives ; elles doivent donc être fréquemment mises à jour pour que le statut actualisé des forêts soit connu. Autrement, cela peut entraîner un écart entre la classification sur papier et la réalité. Si la classification des forêts n'est pas bien documentée, celles présentant des niveaux élevés de biodiversité, de potentiel de stockage de carbone ou d'importance sociale risquent d'être défrichées.

Le défrichement de forêts naturelles peut se produire alors même que des terres déjà déboisées ou autrement dégradées sont disponibles comme alternative à un projet de conversion. Il existe des exemples positifs de cas où l'interdiction de la déforestation dans des zones de forêts classées a conduit à la découverte et à l'utilisation d'autres terres pour l'agriculture (Étude de Cas n°3).

Étude de Cas n°3:

Étendre l'agriculture sur des terres déjà défrichées au Brésil

Le Brésil a pratiquement éliminé les nouveaux cas de déforestation liée aux plantations de soja sur son territoire d'Amazonie. Pourtant, la superficie plantée en soja a augmenté de 1,3 millions d'hectares dans le pays, au cours des huit années qui ont suivi le Moratoire sur le Soja.⁸ En effet, plutôt que de défricher de nouveaux espaces de forêts pour cultiver, les agriculteurs ont planté le soja sur des terres déjà défrichées. Malheureusement, des cas de défrichement ont quand même eu lieu dans le Cerrado (savane tropicale) du Brésil, liés à d'autres types de cultures. À noter qu'il existe suffisamment de terres déjà défrichées en Amazonie pour augmenter la production de soja de 600%.⁹

Des lois solides sur la protection de l'environnement sont également importantes pour réduire le risque que les projets de conversion engendrent des pertes de profits et deviennent non viables, en raison notamment de dommages environnementaux et d'une perte de confiance des populations. Au plan international, l'attention croissante portée sur les impacts environnementaux des produits associés à la déforestation – démontrée par la multiplication des systèmes volontaires de certification de durabilité – a déjà retardé des opérations de conversion, car les entreprises doivent modifier substantiellement leurs démarches pour s'occuper du problème de la déforestation dans leur chaîne d'approvisionnement (Étude de Cas n°4). Sans lois claires, qui établissent les responsabilités des entreprises en matière environnementale, il existe un risque que leurs retours sur investissement soient plus faibles que prévu.

⁸ En vertu du Moratoire, les grands acquéreurs de soja ont convenu de ne pas acheter de soja produit sur des terres ayant subi une déforestation postérieure à juillet 2006 (date ensuite repoussée à 2008). Il était donc possible de cultiver du soja sur les terres défrichées avant cette date.

⁹ <http://news.wisc.edu/study-shows-brazils-soy-moratorium-still-needed-to-preserve-amazon/> and <https://www.sciencedaily.com/releases/2017/04/170429095035.htm>.

Étude de Cas n°4:

Restrictions de l'activité commerciale prévue au Libéria

Sime Derby est l'un des plus grands détenteurs de concessions de palmiers à huile au Libéria. En 2009, Sime Derby s'est vu accorder 220,000 hectares pour y développer exclusivement, pendant 63 ans, la plantation de palmiers à huile.¹⁰ Cependant, depuis cette date, il est apparu évident que Sime Derby ne peut pas développer la totalité de la zone sans violer ses propres politiques de durabilité (et ses engagements internationaux volontaires). La zone de concession de Sime Derby comprend 45% de forêt à haute densité, 34% de forêt à densité moyenne et elle est le lieu de vie d'environ 55 communautés locales.

Les forêts à haute et moyenne densité ne peuvent pas être défrichées, conformément à la politique 'no deforestation' de Sime Derby. Et les communautés doivent donner leur consentement avant qu'une activité de plantation ne puisse commencer dans les zones où elles vivent ou travaillent.¹¹ L'adhésion à ces politiques de durabilité a permis de ralentir le développement de nouvelles plantations de palmiers à huile, et seuls un peu plus de 10,000 hectares ont été plantés à ce jour.



¹⁰ Accord de concession entre Sime Derby et le Gouvernement de la République du Libéria, Juillet 2009: (<http://bit.ly/2fA0Zax>).

¹¹ Chain Reaction Research (November 2016) 'Sime Darby: Liberian Crossroads' (<http://bit.ly/2gytpRZ>).

Questions clés pour les décideurs sur la protection de l'environnement

Une révision ou une réforme des lois nationales peut être nécessaire pour s'assurer que les cadres juridiques anticipent les impacts environnementaux des projets agricoles, miniers ou d'infrastructure, et prévoient les moyens de les atténuer. Mais avant d'entamer tout processus de réforme juridique, il conviendrait d'évaluer l'ensemble des lois relatives à la question dans les différents secteurs concernés, ceci afin de vérifier leur cohérence et de procéder à une harmonisation lorsqu'elle s'avère nécessaire.

Concernant la protection de l'environnement, il convient aux décideurs de prendre en compte les questions suivantes.

Les lois contiennent des mesures de protection de l'environnement détaillées et contraignantes, sans exception

1. Qui est visé par l'obligation de réaliser une EIE?
La loi devrait-elle exiger des obligations d'évaluation différentes pour les activités de grande échelle (une EIE complète) et pour les activités de petite échelle (une exigence moindre)?
2. Existe-t-il des motifs clairs pour refuser d'accorder un permis environnemental? Est-il possible pour l'agence environnementale d'approuver un site alternatif, qui subirait moins d'impacts environnementaux?
3. Existe-t-il des procédures claires détaillant comment mettre en œuvre les outils juridiques environnementaux, et ces procédures sont-elles établies dans des textes juridiquement contraignants?
4. Les exigences en matière de réhabilitation ou de reclassification des forêts comportent-elles suffisamment de détails pour que la mesure compensatoire soit rigoureusement évaluée et approuvée? Un bon de réhabilitation est-il requis dans le cas où un projet n'achève pas de manière satisfaisante une réhabilitation ou une reclassification?
5. Les exceptions aux lois environnementales sont-elles claires et ciblées, sans donner aux décideurs un large pouvoir discrétionnaire?

Des lois adaptées à l'usage auquel elles ont été destinées

6. Les mesures de protection de l'environnement concordent-elles et sont-elles cohérentes dans toutes les lois sectorielles concernées?
7. Les lois sont-elles adaptées aux différents acteurs, en particulier aux caractéristiques et capacités spécifiques des exploitants de petite taille?
8. Comment le gouvernement va-t-il appliquer la loi? Les outils juridiques environnementaux peuvent-ils être mis en œuvre et appliqués en tenant compte des capacités et des réalités de chaque pays?

Chronologie des autorisations environnementales

9. L'étape du processus de conversion au cours de laquelle l'EIE doit être entreprise est-elle précisément déterminée – avant, après ou en même temps que d'autres permis, comme le permis agricole, minier ou autre, ou le permis de défricher? L'EIE doit-elle être réalisée au commencement d'un projet, dès lors que la terre est affectée pour ledit projet?

Transparence et accès à l'information

10. Les communautés touchées doivent-elles être avisées et consultées au cours de la procédure d'EIE?
11. Le processus décisionnel des outils juridiques environnementaux est-il public et transparent, de telle sorte que les communautés sont en mesure de surveiller le respect de toute mesure d'atténuation prévue pour un projet?
12. Les EIE sont-elles accessibles au public, y compris les détails du projet (comme les cartes) et les mesures d'atténuation?

Forêts protégées

13. Existe-t-il des restrictions en fonction du type de forêts qui peuvent être défrichées dans le cadre d'un projet de conversion? Existe-t-il une présomption selon laquelle les terres forestières dégradées, plutôt que les forêts primaires, devraient être affectées à l'agriculture, à l'exploitation minière ou à la construction d'infrastructures?
14. Existe-t-il un régime de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les détenteurs de permis qui ne respectent pas les exigences des outils juridiques environnementaux?



Fiche d'Information 5:

Les droits des communautés – le besoin de reconnaissance

Outil Juridique sur la Conversion des terres forestières

Clarifier et garantir les droits des communautés locales et peuples

Il est primordial de clarifier et de garantir les droits des communautés locales et peuples autochtones touchés par la conversion de terres forestières. Cela vaut aussi bien pour la survie des cultures et des moyens de subsistance de ces populations que pour la protection des forêts. Afin d'élaborer un cadre juridique qui protège et garantit les droits des communautés locales et peuples autochtones, il est essentiel que:

1. Les droits des communautés locales et peuples autochtones sur les terres et les ressources forestières soient formellement reconnus et protégés par la législation nationale;
2. Les communautés locales et les peuples autochtones soient partie intégrante au processus de prise de décision dès lors qu'un projet a un impact sur l'utilisation de leurs terres et de leurs ressources forestières.

Pour chacun de ces deux points décisifs, nous examinons les problèmes juridiques les plus courants et les risques qui peuvent en découler. Un ensemble de questions clés est proposé à la fin de cette Fiche ; elles peuvent être abordées comme une check-list à laquelle se référer au cours des processus de révision et de réforme juridique.

Introduction: les droits des communautés

Les forêts sont essentielles pour les communautés locales et les peuples autochtones¹ qui dépendent d'elles pour leur habitat, leurs moyens de subsistance et leurs revenus. Les forêts sont également importantes pour les cultures, traditions et religions locales ou autochtones. Un projet impliquant la conversion de terres forestières entraîne non seulement la perte de la forêt et de ses écosystèmes associés, mais également la disparition des habitats, moyens de subsistance et cultures des communautés locales et peuples autochtones.

De récentes recherches ont démontré que des régimes fonciers coutumiers sécurisés étaient associés à une baisse de la déforestation.² Le renforcement des droits des communautés locales et populations autochtones est également important pour le secteur privé qui évite d'investir dans des projets pouvant conduire à des conflits fonciers, par crainte de retards ou de la perte de confiance des populations concernées envers les entreprises exploitantes.

Au fil des ans, de nombreuses politiques et lignes directrices non contraignantes ont été élaborées pour aider à garantir les droits fonciers des communautés.³ Cependant, elles ne remplacent pas les cadres juridiques nationaux qui reconnaissent formellement les droits coutumiers sur le foncier et les ressources forestières. Ces dernières années, certains pays en développement ont décidé d'adopter et de modifier des lois afin de sécuriser les régimes fonciers des communautés locales et peuples autochtones. Ces efforts doivent être encouragés et étendus, en tenant compte de chaque contexte national.⁴

¹ Selon des informations de la Banque Mondiale, environ 350 millions de personnes qui vivent dans ou à proximité de forêts denses dépendent d'elles pour leur subsistance et leurs revenus. Parmi elles, 60 millions de personnes sont totalement dépendantes des forêts. (<http://www.worldbank.org/en/topic/forests/overview>).

² Par exemple, au Brésil, entre 2000 et 2014, la déforestation a touché moins de 2 % des terres autochtones, alors qu'elle a touché en moyenne 19 % des terres d'Amazonie. En Bolivie, le taux moyen de déforestation entre 2000 et 2012 à l'intérieur des terres autochtones légalement reconnues était de 0,15 %, alors qu'en dehors de ces limites, la moyenne était de 0,43 % (<http://www.wri.org/blog/2017/03/numbers-indigenous-and-community-land-rights>).

³ Par exemple : FAO (2012) 'Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale' (http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_FR_May_2012.pdf).

⁴ Rights and Resources Initiative (2017) 'Securing community land rights: priorities & opportunities to advance climate & sustainable development goals' (<http://bit.ly/2Efvt9>).

1. Reconnaissance juridique des régimes fonciers coutumiers

Problèmes juridiques majeurs: absence de reconnaissance formelle des régimes fonciers coutumiers, cadre juridique incomplet ou imprécis, absence de mise en œuvre

Risques majeurs: expulsions, conflits fonciers et pénurie de terres

Le régime foncier englobe généralement tous les droits relatifs à la terre, notamment les droits de possession, de contrôle, d'exploitation et de vente de l'espace de terres considéré. Les droits fonciers ne doivent pas être confondus avec les droits d'usages, qui donnent aux communautés le droit d'accéder aux forêts et d'utiliser des produits forestiers ligneux ou non ligneux, pour se nourrir ou se loger (Section 2).

Dans de nombreux pays, par exemple au Gabon et au Libéria, il n'existe toujours pas de reconnaissance juridique officielle des régimes fonciers coutumiers des communautés. Dans certains pays tropicaux, les communautés locales et les peuples autochtones n'ont obtenu la reconnaissance de leurs régimes fonciers que pour une partie des terres qu'ils occupent. Lorsque les régimes fonciers coutumiers ne sont pas pleinement reconnus, l'État est souvent propriétaire des terres et des ressources forestières, ou détient les terres en fiducie pour les "ayants droits coutumiers" (communautés locales et peuples autochtones). La relation fiduciaire implique que l'État consulte les propriétaires traditionnels et agisse en leur nom ; la réalité prouve souvent qu'au contraire, le pouvoir de décision repose entièrement entre les mains du gouvernement.

Définition du régime foncier coutumier (focalisation sur l'Afrique)

“ Le régime foncier coutumier fait référence aux systèmes que la plupart des communautés rurales africaines utilisent pour exprimer et s'approprier la propriété, la possession et l'accès à la terre, ainsi que pour en réglementer les usages et le transfert. Contrairement aux régimes fonciers introduits a posteriori, les normes foncières coutumières trouvent leur origine dans la communauté elle-même et sont maintenues par elle plutôt que par l'État ou la loi de l'État (régime foncier statutaire). Bien que l'on qualifie souvent les règles suivies par une communauté locale de droit coutumier, elles sont rarement contraignantes au-delà de cette communauté. Le régime foncier coutumier est tout autant un système social qu'un code juridique. Il tire de sa légitimité sociale une immense résilience, une continuité et une flexibilité considérables ”⁵

⁵ Traduction de l'extrait de Alden Wily, Liz (2012) 'Customary land tenure in the modern world' Brief 1 of 5 Rights to Resources in Crisis: Reviewing the Fate of Customary Tenure in Africa, Rights and Resources Institute (<http://bit.ly/2BV0z52>).

Même lorsque les régimes fonciers coutumiers sont reconnus, l'établissement de la légalité de la propriété peut être difficile, voire impossible, pour les communautés. Il y a quatre raisons principales à cela:

- **Un manque de clarté concernant les éléments qui permettent de prouver l'existence des droits fonciers coutumiers.** Certains cadres juridiques, comme en République du Congo par exemple, exigent des communautés qu'elles prouvent leur "utilisation active de la terre" sur plusieurs années. Sans une définition claire de ce que cela signifie, il peut être compliqué pour les communautés de démontrer que ces terres leur appartiennent effectivement.
- **Complexité et coût des procédures d'enregistrement des titres fonciers.** En Côte d'Ivoire, une loi adoptée en 1998 reconnaît formellement les droits fonciers coutumiers.⁶ Cette loi prévoit plusieurs étapes (y compris une enquête publique et la délivrance d'un certificat foncier) avant que les terres coutumières des communautés puissent être enregistrées. Ces étapes sont si complexes et coûteuses que peu de titres fonciers ont été enregistrés à ce jour, et les délais requis pour certaines étapes ont dû être étendus.⁷
- **Un cadre juridique inadapté.** La procédure d'obtention de titres fonciers officiels n'est pas toujours à même de couvrir le cas des communautés, qui s'appuient sur un régime foncier coutumier. Par exemple, les cadres juridiques peuvent définir des règles qui s'appliquent seulement à la propriété individuelle, alors que les droits fonciers coutumiers sont souvent détenus de manière collective, par une communauté entendue comme une seule entité.
- **Absence de dispositions d'application.** Certaines lois ont été élaborées pour offrir une meilleure reconnaissance des droits fonciers coutumiers, mais ne peuvent être exécutées en raison de l'absence de dispositions d'application. Par conséquent, les droits de nombreuses communautés sur leurs terres et ressources forestières demeurent incertains (Étude de Cas n°1).

Étude de Cas n°1:

Sans dispositions d'application, les lois restent sans effet (Congo)

En 2011, la République du Congo a été le premier pays d'Afrique centrale à adopter une loi garantissant les droits des populations autochtones. Cette loi comporte un chapitre entier consacré aux droits relatifs à la propriété. Il prévoit, entre autres, que les populations autochtones ont un droit collectif et individuel de possession, d'accès, et d'usage des terres et ressources qu'ils occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, à des fins médicinales et pour leur travail.⁸ Toutefois, aucun texte d'application n'a encore été adopté pour reconnaître ces droits dans la pratique, de sorte qu'à ce jour, les populations autochtones congolaises courent toujours le risque d'être expulsées de leurs terres.



6 Loi n°98-750 du 23 décembre 1998 modifiée par la loi du 28 juillet 2004 et par la loi n° 2013-655 du 13 septembre 2013.

7 Loi n° 2013-655 du 13 septembre 2013 relative au délai accordé pour la constatation des droits coutumiers sur les terres des domaines coutumier et portant modification de l'article 6 de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au Domaine Foncier.

8 Loi 5-2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones au Congo.

Il convient également de noter que les inégalités entre les sexes, concernant l'accès au foncier et aux ressources forestières, peuvent être inscrites dans les cadres juridiques.⁹ Ces inégalités rendent les femmes plus vulnérables que les hommes lorsque leurs terres leur sont confisquées, et augmentent le risque qu'elles se retrouvent sans ressources.

Les problèmes juridiques exposés ci-dessus conduisent à trois risques principaux concernant les communautés et la conversion des terres forestières.

- **Expulsion et déplacement de populations** Sans reconnaissance formelle des régimes fonciers des communautés locales et populations autochtones, les terres forestières sont souvent attribuées à des entreprises sans considérer les droits des personnes qui seront affectées par leur conversion. Les communautés peuvent être exposées à un risque élevé d'expulsion de leurs terres et de déplacement. De plus, faute d'une procédure légale d'expropriation, les communautés risquent d'être expulsées sans indemnisation.
- **Conflits fonciers** Les communautés expulsées pourraient décider de revendiquer leurs droits sur les terres forestières concernées. Elles peuvent y parvenir de différentes manières, notamment à travers la dénonciation dans les médias ('naming and shaming'), les actions en justice ou d'autres systèmes de plainte (comme la Table ronde sur l'huile de palme durable – en anglais, Roundtable on Sustainable Palm Oil, RSPO). Et lorsque les conflits ne sont pas réglés par des mécanismes officiels, la vie des membres de la communauté peut être mise en danger.¹⁰ Les conflits peuvent également avoir pour effet de ralentir ou arrêter les activités économiques prévues à la suite du défrichement des forêts, comme l'exploitation minière ou la plantation de cultures.
- **Pénurie de terres** Lorsqu'elles sont expulsées, les communautés locales et les populations autochtones doivent trouver de nouveaux espaces pour vivre. Compte tenu de la demande actuelle de terres dans de nombreux pays tropicaux, en particulier par le secteur privé, les communautés risquent d'être confrontées à une forte concurrence pour obtenir des terres en vue de leur réinstallation.

2. Consultation des communautés locales et des populations autochtones dans les processus de décision

Problème juridique majeur: absence de consultation des communautés locales et des populations autochtones dans les procédures encadrant la conversion des terres forestières

Risques majeurs: expulsions, litiges fonciers et absence d'accord

La consultation des communautés locales et des populations autochtones est une façon de remédier au défaut de reconnaissance formelle des régimes fonciers coutumiers ou à l'absence de titres fonciers enregistrés en leur nom. Idéalement, la consultation devrait être faite au cours de la procédure d'affectation des terres ou, du moins, avant que le défrichement de la forêt ne soit autorisé.

Avant le début d'un projet de conversion, la consultation est également essentielle pour identifier les droits d'usages des communautés locales et populations autochtones. Même si les législations forestières reconnaissent généralement les droits d'usages, elles ne prévoient pas nécessairement leur protection en cas de projet impliquant la conversion de terres forestières, ni de compensation pour leur perte. Lorsqu'une forêt est complètement défrichée, les droits d'usage disparaissent. La consultation des communautés locales et populations autochtones est donc primordiale pour s'assurer de reconnaître les terres forestières qu'elles utilisent, et pas seulement celles qu'elles occupent.

9 Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) (2013) 'Quick guide to what and how: increasing women's access to land', Women's Economic Empowerment Series (https://www.sida.se/contentassets/ea78527fda4645c380f290a0fcdf651/quick-guide-to-what-and-how-increasing-womens-access-to-land_3373.pdf); FAO (2010), Perspectives Economiques et Sociales, Synthèses 8, « Genre et droit à la terre » (<http://www.fao.org/3/a-al059f.pdf>).

10 Mongabay Series (2017) "'Then they shot me': Land conflict and murder in Ucayali, Peru' (<https://news.mongabay.com/2017/10/then-they-shot-me-land-conflict-and-murder-in-ucayali-peru/>).

La consultation publique peut prendre diverses formes, y compris une enquête publique ou une commission spéciale. L'enquête publique, souvent exigée par les études d'impact sur l'environnement, prévoit que la consultation des communautés et populations affectées doit être effectuée avant la délivrance par l'État d'un permis environnemental. Autrement, lorsqu'un projet de conversion de terres forestières a déjà été planifié, une commission peut être créée et mandatée pour évaluer le projet et les risques qu'il entraîne, notamment en termes de violation des droits de propriété et d'usages des terres de tiers concernés. Une telle commission devrait inclure des membres des communautés et des populations affectées.

La forme de consultation la plus puissante est peut-être celle qui impose l'obtention du "consentement libre, informé et préalable" (CLIP) des communautés locales et des populations autochtones touchées par un projet de conversion de terres forestières. Le CLIP a été de plus en plus inclus dans les systèmes de certification tels que ceux du Forest Stewardship Council (FSC) et du RSPO (Table ronde sur l'huile de palme durable). Cependant, le CLIP n'a, jusqu'à présent, que rarement été inclus en tant qu'obligation juridiquement contraignante dans les législations nationales, que ce soit pour l'attribution de terres à une entreprise ou pour la délivrance de permis de défricher.

Définition du consentement libre, informé et préalable (CLIP)

“ Le CLIP est un droit qui appartient à toute la communauté. Cela signifie que les communautés ont le droit de participer pleinement aux processus décisionnels qui pourraient affecter les terres, les forêts et les ressources qu'elles possèdent et utilisent, et où elles vivent habituellement – que la communauté possède un titre de propriété ou non. Cela signifie que, lorsqu'elles sont approchées par le gouvernement ou une entreprise, les communautés doivent être en mesure de décider elles-mêmes si un projet peut aller de l'avant et, le cas échéant, dans quelles conditions. Le CLIP exige que les communautés puissent négocier un accord équitable et de force exécutoire, et dire "non" à tout projet qui ne répond pas correctement aux besoins, aux priorités et aux préoccupations de la communauté”.¹¹



11 Traduction de Forest Peoples Programme (2016) 'Communities in the Driving Seat' (<http://bit.ly/2E5yw4l>).

Lorsque le CLIP est inscrit dans les lois, il est essentiel de détailler les circonstances dans lesquelles il s'applique. Sinon, le manque de clarté peut créer des vides juridiques, et donner aux parties d'un contrat de concession des opportunités d'exclure les communautés de la prise de décision (Étude de Cas n°2).

Étude de Cas n°2:

Des communautés exclues des négociations de concession au Libéria

Au Libéria, la législation forestière précise que toute exploitation commerciale des forêts requière l'approbation préalable des communautés.¹² Toutefois, il n'est pas clair si cette obligation d'approbation préalable s'applique aux projets de conversion de terres. Par conséquent, le gouvernement a accordé des concessions à des entreprises agricoles sans consulter les communautés affectées, privant donc ces dernières de participer aux négociations des projets. Bon nombre de ces contrats de concession stipulent également que les espaces de terres concédés aux entreprises sont "libres de toute occupation" («free of encumbrances»).¹³ Or, dans les faits, les surfaces sur lesquelles s'étendent les concessions dont il est ici question comprennent des villages et terres agricoles des communautés.

En l'absence de consultation préalable, l'attribution par l'État d'espaces de terres – pour un projet agricole ou minier, ou pour la construction d'infrastructures – ou d'un permis de défricher entraîne les mêmes risques qu'une absence de reconnaissance juridique des régimes fonciers coutumiers (Section 1 ci-dessus): expulsions, litiges fonciers, et pénurie de terres. Il existe également un risque important que les communautés et les populations exclues des négociations n'aient pas le droit de réclamer une indemnisation, et qu'aucun mécanisme de partage des bénéfices ne soit établi. Les communautés et les populations autochtones privées d'accès à leurs terres et habitats, ainsi qu'aux ressources forestières qui font leur subsistance et assurent leur sécurité alimentaire, se retrouvent alors sans rien.

À l'inverse, par l'obtention du consentement des communautés locales et populations autochtones, et par la négociation et la mise en œuvre d'accords équitables, les entreprises réduisent les risques qui peuvent peser sur leurs investissements. Car, en effet, l'attention internationale accrue portée aux impacts sociaux des produits associés à la déforestation a déjà retardé l'exploitation de projets de conversion de terres forestières. Ainsi, plusieurs entreprises ont été obligées de revoir leurs opérations afin de démontrer qu'elles œuvrent bien dans le respect des droits des communautés et des populations autochtones concernées par leurs opérations.¹⁴



¹² Forest Development Authority (FDA) Regulation 102-07.

¹³ Voir e.g. 'Concession Agreement between Golden Veroleum Liberia and the Government of the Republic of Liberia' (http://goldenveroleuml Liberia.com/images/pdf/2014-09-30.2_GVL_Concession_Agreement.pdf).

¹⁴ Voir ClientEarth (2017) 'Addressing the risks of a weak legal framework governing forest conversion in Liberia' (<https://www.clientearth.org/risks-weak-forest-conversion-law-liberia/>).

Questions clés pour les décideurs sur les droits des communautés locales et populations autochtones

Une révision ou une réforme des lois nationales peut être nécessaire pour renforcer les droits des communautés locales et des populations autochtones. Mais avant d'entamer tout processus de réforme juridique, il conviendrait d'évaluer l'ensemble des lois relatives à la question dans les différents secteurs concernés, ceci afin de vérifier leur cohérence et de procéder à une harmonisation lorsqu'elle s'avère nécessaire.

Concernant les droits des communautés locales et populations autochtones sur les terres et les ressources forestières, il convient aux décideurs de prendre en compte les questions suivantes.

Reconnaissance des droits fonciers coutumiers

1. Les régimes fonciers coutumiers sont-ils reconnus par la loi?
2. Les conditions d'obtention d'un titre foncier sont-elles simples, claires et suffisamment détaillées pour être mises en œuvre et appliquées?
3. Ces conditions respectent-elles les principes des régimes fonciers coutumiers qui s'appliquent sur le terrain (par exemple, reflètent-elles les droits fonciers collectifs ou individuels)?
4. Existe-t-il une assistance technique et financière pour les communautés locales et les populations autochtones qui envisagent d'enregistrer leurs terres?
5. Les régimes fonciers coutumiers pourraient-ils être reconnus au niveau local?
6. Le cadre juridique garantissant et protégeant les régimes fonciers coutumiers est-il complet?
7. Les communautés locales peuvent-elles ester en justice en cas de violation de leurs droits?
8. Les mécanismes de résolution des conflits sur les droits fonciers coutumiers sont-ils reconnus?

Consultation des communautés locales et des populations autochtones lors de la prise de décision

9. Existe-t-il des exigences juridiques pour mener des consultations avec les communautés locales et populations autochtones susceptibles d'être affectées par un projet impliquant la conversion de terres forestières?
10. Existe-t-il des exigences juridiques qui prévoient d'établir et de mandater une commission pour identifier les droits des tiers avant qu'une entité gouvernementale n'accorde un accès à un espace, notamment des terres forestières? Est-ce que des représentants des communautés affectées sont partie prenante de ladite commission?
11. Existe-t-il une obligation juridique d'obtenir le consentement libre, informé et préalable (CLIP) des communautés locales et des populations autochtones avant de prendre une décision concernant les terres et les ressources forestières qu'elles occupent et utilisent? Le cas échéant :
 - Existe-t-il une liste des différentes circonstances dans lesquelles cette obligation s'applique?
 - La loi prévoit-elle des démarches précises pour l'obtention du CLIP?
 - Existe-t-il des exigences spécifiques concernant la consultation des femmes et des autres populations marginalisées?

ClientEarth

Notes

Pour des commentaires et des commentaires, veuillez contacter

Clotilde Henriot

Law and Policy Advisor

Email chenriot@clientearth.org

Caroline Haywood

Law and Policy Advisor

Email chaywood@clientearth.org

Emily Unwin

Senior Lawyer

Email eunwin@clientearth.org

Brussels

Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London

274 Richmond Road
London E8 3QW
UK

Warsaw

ul. urawia 45
00-680 Warszawa
Polska

www.clientearth.org

ClientEarth est une société à responsabilité limitée par garantie enregistrée en Angleterre et au Pays de Galles, sous le numéro d'entreprise 02863827 et sous le numéro d'association 1053988, aux bureaux enregistrés au 10 Queen Street Place, Londres EC4R 1BE et avec une branche en Belgique, numéro d'entreprise 0894.251.512 et une fondation en Pologne, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208

