

rapport

Les droits fonciers et les minorités

Roger Plant



Remerciements

Minority Rights Group remercie toutes les organisations et les personnes qui ont apporté une aide financière ou autre au présent rapport, notamment le Ministre néerlandais du développement et de la coopération du programme spécial de recherche et la Commission européenne.

Le présent rapport a été commandité et publié par Minority Rights Group afin de mieux faire connaître la question dont il traite. Le texte et l'opinion des auteurs ne reflètent pas obligatoirement dans le détail et sous tous leurs aspects le point de vue de l'ensemble de Minority Rights Group.

L'auteur

ROGER PLANT est né en Angleterre en 1947. Il a fait ses études à l'Université d'Oxford, où il a obtenu un diplôme de troisième cycle sur le développement économique et social en Amérique latine. Il est maintenant écrivain et consultant sur les questions de politique, de droits de l'homme et de développement, et spécialiste en droits fonciers et en droit du travail. Il est notamment l'auteur de: *Guatemala: Unnatural Disaster* (Latin America Bureau, Londres, 1978), *Sugar and Modern Slavery* (Zed Books, Londres, 1987) et de *Labour Standards and Structural Adjustment* (OIT, Genève, 1994). Il a rédigé de nombreux articles pour la presse nationale et pour des revues spécialisées et savantes.

Il est actuellement consultant auprès d'un grand nombre d'organisations de défense des droits de l'homme, de développement et dispensatrices d'aide, et auprès de plusieurs organismes des Nations Unies. Dans les années 1980, il a apporté son concours à l'Organisation internationale du travail lors de la rédaction des dispositions relatives aux droits fonciers, qui figurent dans la Convention No 169 relative aux peuples indigènes et tribaux. Depuis 1993, il coordonne le projet mondial sur les droits fonciers entrepris par la Commission internationale de juristes.

Minorities Rights Group International

est une organisation non gouvernementale qui s'efforce d'obtenir justice pour les minorités victimes de la discrimination et du préjudice, et de parvenir à la coexistence pacifique des communautés majoritaires et minoritaires.

Fondée dans les années 1960, MRG informe et avertit les gouvernements, la communauté internationale, les organisations non gouvernementales et le public en général de la situation des minorités partout dans le monde. Ses travaux sont basés sur la publication de rapports, de livres et d'écrits bien documentés, sur le plaidoyer direct au nom des minorités lors de forums internationaux, sur le développement d'un réseau mondial d'organisations animées d'un même esprit et de communautés minoritaires, en vue de travailler ensemble sur ces problèmes pour s'élever contre les préjudices et sensibiliser le public par des activités d'information et d'éducation.

MRG est convaincue que le meilleur espoir de parvenir à un monde de paix est d'identifier et de suivre l'évolution des conflits intercommunautaires, de préconiser des mesures préventives et d'encourager une action positive pour instaurer la confiance entre les communautés majoritaires et minoritaires.

MRG est dotée du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies et possède un réseau international d'organisations affiliées et associées reliées entre elles, dans le cadre de ses activités de plaidoyer en faveur des droits de l'homme. Son siège international est à Londres. Juridiquement, MRG est enregistrée comme association reconnue d'utilité publique et comme société à responsabilité limitée en vertu du droit du Royaume-Uni. Elle est dirigée par un conseil d'administration international.

Son mode d'action

Dans le cadre de sa méthode, MRG mène des travaux de recherche, identifie les problèmes et fait établir des rapports basés sur ses conclusions. Chaque auteur est choisi avec soin et tous les textes sont lus par au moins huit experts indépendants qui connaissent bien le sujet. Ces experts sont membres des minorités faisant l'objet des rapports; ce sont également des journalistes, des universitaires, des chercheurs et des membres d'autres organisations de défense des droits de l'homme. Il est demandé aux auteurs d'inclure les observations formulées par ces experts. De cette manière, MRG aspire à publier des rapports précis, équilibrés et faisant autorité.

Les droits fonciers et les minorités

Roger Plant

Table des matières

Préface	2
Droits fonciers et minorités: portée du présent rapport	4
Droits fonciers des populations autochtones et tribales: approches fondamentales	7
Droits fonciers des populations autochtones des Amériques et de l'Australasie	14
Droits fonciers et minorités ethniques en Asie	20
Droits fonciers des minorités en Afrique	28
Privatisation et restitution en Russie et en Europe orientale	33
Droits fonciers et territoires occupés: les Palestiniens	38
Conclusions	42
Recommandations	45
Notes	49
Bibliographie	50

Préface

Les travaux de recherche publiés par Minority Rights Group montrent que les problèmes relatifs à la terre sont parmi les plus cruciaux auxquels sont en butte les populations autochtones et les autres groupes désavantagés dans les différentes parties du monde. Dans le présent rapport, l'auteur fait une étude descriptive des problèmes de droits fonciers et de régimes fonciers traditionnels auxquels sont confrontés certains groupes et il évalue les mesures juridiques et administratives qui ont été adoptées pour les résoudre. Effectuer une étude mondiale de ce type est une tâche redoutable en soi. Dans le même temps, l'auteur lance un débat sur les revendications territoriales complexes et fort diverses des populations autochtones et des minorités. MRG présentera ce débat au cours de conférences et de séminaires, dans la correspondance et le dialogue en encourageant la formulation de stratégies effectives qui permettront d'aborder les questions clés de manière pratique.

Roger Plant, auteur du présent rapport, n'a pas essayé d'être définitif, bien qu'il ait une vaste expérience de ces questions. Il est notamment consultant auprès d'un grand nombre d'organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et de développement, et conseille les organismes des Nations Unies, notamment l'Organisation internationale du travail (OIT), le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme et le Fonds international de développement agricole. Dans les années 1980, il a apporté son concours à l'Organisation internationale du travail lors de la rédaction des dispositions relatives aux droits fonciers, qui figurent dans la Convention No 169 relative aux peuples indigènes et tribaux. Le projet original du présent rapport de Roger Plant sur les droits fonciers contenait un bien plus grand nombre d'exemples, mais malheureusement certains passages ont dû être abrégés. Dans la mesure du possible, ce sont les renseignements que l'on peut trouver dans d'autres rapports de MRG qui ont été retirés.

Les Nations Unies traitent séparément la question des populations autochtones et celle des minorités. Pourquoi MRG les a-t-elles réunies dans un même rapport ? Les populations autochtones ont conjugué et structuré leurs efforts pour affirmer et protéger leurs droits fonciers, et ont établi l'importance de la terre en tant que thème central qui sert souvent de base à l'identité culturelle d'un peuple. Cette relation matérielle et spirituelle a soulevé des questions sur l'élaboration du modèle actuel qui traite la terre comme une marchandise pouvant être achetée,

vendue et exploitée. Tous les peuples sont mis en cause dans ce processus de développement. La contribution des populations autochtones à une nouvelle réflexion de la place de la terre dans ce processus est donc important pour des discussions d'envergure sur les droits fonciers. Le même processus de développement est lié aux pressions exercées sur la terre qui affectent bien d'autres minorités. En outre, la situation est rendue encore plus complexe du fait des nombreuses communautés qui peuvent être définies soit comme groupes autochtones soit comme groupes minoritaires.

Des progrès considérables ont été réalisés en matière de normes internationales et, à un degré moindre, en droit interne en termes de reconnaissance et de protection des droits fonciers des populations autochtones. L'analyse des raisons de ces progrès, et des conditions et facteurs qui y ont contribué est utile pour déterminer si l'on peut utiliser cette expérience et dans quelle mesure l'utiliser pour qu'elle soit utile aux groupes minoritaires. Ces normes internationales sont le produit d'initiatives entreprises par les organisations de défense des populations autochtones pour affirmer et protéger leurs droits et titres fonciers. Les gouvernements et les organismes internationaux ont dû répondre aux demandes spécifiques et concertées des populations directement concernées, et il ne fait aucun doute que sans ces militants, les progrès réalisés auraient été beaucoup plus lents et plus modestes. Toutefois, le rapport montre que la tâche est loin d'être terminée.

La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (Nations Unies) ne fait pas spécifiquement référence aux préoccupations relatives à la terre. Elle contient toutefois certaines mentions qui ont une incidence sur l'accès aux ressources et à leur gestion. L'article 5.1 dispose que "les politiques et programmes nationaux sont élaborés et mis en oeuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités" et l'article 5.2 dispose que "des programmes de coopération et d'assistance entre États devraient être élaborés et mis en oeuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités".

Ces deux articles sont pertinents à l'étude de cas des pasteurs Barabaig de Tanzanie, qui figure dans le résumé descriptif du présent rapport. Ces derniers ont perdu l'accès à leurs terres à la suite d'un programme de

développement ayant bénéficié de l'aide financière d'une importante institution internationale qui s'occupe du développement.

Les très nombreuses revendications relatives à la terre et à ses ressources, qui font l'objet du présent rapport, montrent que la terre et l'accès aux ressources naturelles sont l'un des principaux facteurs de conflits que la communauté internationale est actuellement impuissante à résoudre. L'intégrité des États sera de plus en plus en péril si les États existants et les Nations Unies ne peuvent mettre au point les principes et mécanismes procéduraux appropriés qui permettront de résoudre les revendications

relatives à la terre et à ses ressources émanant de ces groupes. La Charte des Nations Unies dispose en son article 1, deuxième alinéa, que les buts des Nations Unies sont notamment de "développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde". Si les États ne s'acquittent pas de leurs responsabilités envers leurs peuples dans le cadre de leur propre juridiction, les principes du droit seront faussés, il s'ensuivra des demandes de sécession qui risquent d'entraîner la violence.

Alan Phillips

Directeur

Juillet 1994

Droits fonciers et minorités: portée du présent rapport

Le présent rapport traite des problèmes relatifs aux droits fonciers dans le contexte spécifique des minorités. Il s'agit en partie d'une étude descriptive qui examine les problèmes auxquels sont confrontés les groupes minoritaires pour ce qui est des droits fonciers et des régimes fonciers traditionnels, et qui évalue les mesures adoptées aux plans juridique et administratif dans les divers pays aux fins de connaître des revendications territoriales des minorités. Toutefois, le rapport vise également à approfondir ces problèmes et à poser les principales questions relatives à l'importance de la terre lors de l'élaboration de normes sur les droits des minorités. La Déclaration des Nations Unies de 1992 sur les droits des minorités ne mentionne pas les problèmes fonciers. Elle contient des dispositions d'ordre général aux droits économiques et sociaux. L'article 2.2 dispose notamment que les personnes appartenant à des minorités devraient avoir le droit de participer à la vie économique, et l'article 4.5 contient une disposition en termes vagues selon laquelle "les États devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays". On pourrait dire que certaines dispositions de la Déclaration peuvent être interprétées comme reconnaissant les droits fondamentaux à la subsistance, dans la mesure où le fait de priver un groupe des ressources économiques fondamentales qui sont nécessaires pour assurer son existence enfreindrait les principes de la Déclaration.

De nombreux rapports publiés récemment par Minority Rights Group indiquent que les questions foncières sont l'un des grands problèmes, sinon le plus important, auxquels sont confrontées les minorités dans différentes parties du monde. C'est notamment le cas des populations autochtones des Amériques, des habitants de la forêt en Asie du Sud et du Sud-Est, des pasteurs africains, des minorités du nord de la Russie et de groupes tels que les Bédouins du Néguev au Moyen-Orient.

Au cours de la décennie suivante, comme les événements du début des années 1990 semblent le présager, nombre de régions du monde risquent de sombrer plus avant dans des conflits à caractère ethnique et religieux, au cours desquels les revendications foncières et territoriales des différentes populations minoritaires sont susceptibles d'être un important facteur. Les tensions

ethniques et religieuses ont déjà entraîné le démantèlement de certaines nations. On peut maintenant s'attendre à des pressions intenses dans des régions telles que le sous-continent indien, et à un degré moindre, dans d'autres parties de l'Asie, des républiques de l'ex-Union soviétique et de certains pays occidentaux industrialisés. Au Canada, les droits fonciers des populations autochtones demeurent des questions hautement controversées lors des débats politiques actuels sur le statut constitutionnel du Québec, par exemple. L'intégrité nationale sera de plus en plus menacée si les États nations ne sont pas à même d'élaborer les principes et mécanismes de procédure appropriés qui permettront de faire face aux revendications relatives à la terre et à ses ressources émanant des minorités qui sont économiquement désavantagées.

Compte tenu de la gravité potentielle des problèmes existant dans certaines régions, il est surprenant que la communauté internationale ait été lente à se préoccuper de l'aspect relatif aux droits fonciers des conflits naissants. Ne disposant pas même d'un ensemble de principes, la communauté internationale doit adopter une approche au cas par cas lorsque des tensions éclatent et deviennent des conflits armés et ethniques. À la date à laquelle ces lignes sont écrites, la Bosnie en est peut-être l'exemple le plus frappant, mais il existe beaucoup d'autres terribles situations du même type à l'horizon. En Afrique notamment, la terre a été un facteur crucial sous-jacent aux tensions ethniques dans des pays tels que le Ghana, le Burundi et le Rwanda, au cours des premiers mois de la seule année 1994.

La discrimination en matière d'accès à la terre peut être un important facteur de tensions ethniques. Cela se produit lorsqu'un pays est conquis par un groupe dominant résolu à contrôler les terres les plus fertiles et susceptible de subordonner les groupes les plus faibles en les privant de l'égalité d'accès à la terre. La colonisation des pays en développement se traduisait généralement par la mise en place par les minorités européennes blanches d'un système juridique pour les colons et d'un autre système pour les populations autochtones. Des événements post-coloniaux se sont récemment produits au cours desquels un groupe dominant sur les plans économique et politique a adopté un comportement discriminatoire, tant en droit qu'en pratique, à l'égard d'autres groupes de la population. Dans d'autres cas, le droit foncier et les politiques foncières

ont privilégié une élite “autochtone” politiquement dominante au détriment d’autres groupes ethniques comprenant une importante proportion de la population nationale. Les secteurs les plus faibles peuvent ne ressentir aucun lien particulier avec la terre, leurs exigences premières ou même uniques étant d’être égaux en droit avec le secteur dominant.

Le problème principal est souvent celui de l’accès égal à la terre, notamment dans les pays en développement où une grande partie de la population dépend de l’accès à la terre pour exister et survivre. Bien que les gouvernements et les organismes donateurs internationaux s’engagent à procéder à des réformes agraires, la dynamique des réformes agraires visant à redistribuer la terre s’est éteinte au cours des deux dernières décennies. En Amérique latine et dans certaines régions d’Asie et du Moyen-Orient, l’évolution vers une absence de terre s’est progressivement installée en milieu rural, et, dans bien des cas, une nouvelle tendance à la concentration des terres s’est fait jour. Les minorités ethniques et religieuses forment une large proportion des sans-terres en milieu rural. Nombre de ces derniers gagnent maintenant leur vie comme ouvriers occasionnels ou comme travailleurs migrants agricoles saisonniers. Leur principale exigence est probablement l’accès à la terre en tant que locataires ou petits fermiers, ou au moins en tant que travailleurs agricoles réguliers bénéficiant d’un degré minimal de protection sociale. Pour répondre à ces exigences, il sera sans doute nécessaire de mettre en place des programmes positifs de réformes agraires et d’occupation des terres, en ciblant peut-être les besoins particuliers des minorités vulnérables.

Dans d’autres régions, les régimes fonciers coutumiers et l’accès à la terre sont maintenant menacés par les orthodoxies actuelles en matière de développement. Dans toute l’Afrique, notamment, de fortes pressions sont exercées pour remplacer les formes coutumières de propriété par des formes statutaires basées sur la délivrance de titres fonciers et d’enregistrement privés. Des mesures sont prises pour casser les pouvoirs des chefs locaux et introduire des systèmes nationaux uniformes de droit foncier et d’affectation des terres. On observe des pressions analogues dans des pays d’Asie du Sud-Est, tel que l’Indonésie. Des conflits existent entre les systèmes de droits fonciers “traditionnels” et “modernes”. Ceux-ci peuvent toucher des secteurs autres que les seules minorités, comme dans les pays d’Afrique subsaharienne, où la plus grande partie de la population rurale peut en subir le contrecoup. Dans bien des pays, les minorités ethniques voient leur sécurité foncière déstabilisée par cette tendance à la privatisation de la terre. Cet état de chose peut être accéléré lorsque les pouvoirs publics sont favorables aux plantations de grande envergure ou à l’exploitation du bois. Les communautés agricoles

traditionnelles, nomades et d’habitants de la forêt ont tendance à demander que soient préservés leurs droits coutumiers à la terre, parfois en se réclamant de leur statut de populations autochtones ou tribales à l’appui de leurs revendications.

Dans certains cas, un statut spécial a été reconnu en droit pour les minorités vulnérables mais la loi n’a pas été appliquée avec la rigueur nécessaire. La loi peut présenter des lacunes qui permettent la dépossession et le retrait des terres de réserve au profit de l’extraction de minéraux ou du développement économique. Un empiètement illégal massif peut également se produire, avec actes de violence, comme c’est le cas dans certaines parties de l’Amazonie latino-américaine, où les droits fonciers des Indiens qui habitent les forêts sont protégés par la loi et où les gouvernements sont légalement tenus de délimiter les terres de réserve. Dans ce cas précis, les demandes concernent la protection spéciale de l’État pour les populations autochtones.

Une autre catégorie de conflits porte sur les demandes de restitution, lorsque les victimes d’expropriation exigent la restitution de leurs terres dont elles affirment avoir été dépossédées illégalement ou demandent à être indemnisées. La restitution est une question extrêmement complexe et politiquement délicate qui remet en question toute la légalité du régime foncier existant même lorsque les propriétaires actuels affirment être détenteurs de droits fonciers valables. C’est un élément important des revendications territoriales autochtones aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande; c’est une question brûlante dans les Chittagong Hill Tracts du Bangladesh et, maintenant que l’apartheid est terminé, c’est devenu une question critique en Afrique du Sud où les fermiers noirs exigent la restitution de leurs terres qu’ils avaient dû quitter de force au temps de l’apartheid. La restitution risque également de devenir une question explosive dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie dans le contexte des négociations de paix israélo-palestiniennes, et c’est une question extrêmement délicate dans les pays d’Europe centrale et orientale, où les lois de réforme agraire prévoient la restitution des terres aux propriétaires qui en avaient été expropriés à la fin des années 40 et même auparavant.

Dans bien des cas les principes de la restitution des terres doivent être examinés en même temps que ceux de la décolonisation. En 1980, l’ONU a jugé nécessaire d’adopter son programme d’action pour l’application intégrale de la Déclaration de 1960 sur l’octroi de l’indépendance aux pays et aux peuples coloniaux et a prié

les États Membres d’adopter les mesures nécessaires aux fins de décourager ou prévenir tout afflux systématique d’immigrants et de colons dans les territoires sous leur

administration, qui risquerait de bouleverser la démographie de ces territoires et d'empêcher leurs peuples de vraiment exercer leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance de la population des territoires coloniaux.

On a pu constater plus récemment les effets dévastateurs de l'occupation coloniale sur les droits fonciers des populations colonisées, notamment au Timor Oriental, au Tibet et au Sahara occidental.

On voit donc que l'étendue du problème est considérable et qu'un rapport thématique aussi succinct que le présent rapport ne peut qu'effleurer la question des nombreux conflits d'aujourd'hui mettant en cause des groupes minoritaires. Depuis le début des années 1980, les droits fonciers font l'objet d'une attention considérable dans le cadre des activités normatives de l'ONU et de quelques institutions spécialisées de l'ONU, ainsi que dans les constitutions nationales. L'accent est mis principalement sur les droits fonciers et les ressources foncières des populations autochtones et tribales. La Convention No 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, adoptée en 1989 par l'Organisation internationale du travail (OIT), est un instrument dont l'importance est fondamentale. Elle fait ressortir que l'État doit accorder une protection spéciale aux droits fonciers des populations autochtones et tribales, et qu'il existe une relation spéciale entre ces populations et leur milieu territorial. Dans le même temps, l'ONU n'a cessé de progresser vers l'adoption d'une déclaration sur les droits des peuples autochtones qui accorde une importance analogue aux droits fonciers. Alors que l'OIT met l'accent sur la protection devant être accordée par l'État, l'ONU a tendance à insister sur le lien entre les droits fonciers et l'autonomie politique.

La ferme reconnaissance des droits fonciers des populations autochtones en droit international et l'absence de reconnaissance des droits fonciers des minorités occasionne inévitablement des problèmes de définition. De fait, la question foncière est souvent perçue comme essentielle à la distinction entre les revendications des populations autochtones et celles des minorités. Les populations autochtones et leurs groupes de soutien sont soucieux que leurs revendications soient dissociées de celles des minorités, compte tenu précisément de ce que leurs droits à une protection spéciale de la part de l'État et à l'autonomie vis-à-vis de celui-ci sont plus forts. Un expert déclare :

On a établi une nette distinction dans les normes de protection des droits de l'homme entre les "minorités" et les "populations autochtones". Le facteur décisif de la définition des populations autochtones est le fait qu'elles vivent sur des terres qu'elles occupent, à la différence des minorités, depuis des temps immémoriaux.¹

Les populations autochtones peuvent présenter des caractéristiques analogues à celles des minorités ethniques, culturelles et religieuses mais ne pas constituer des minorités nationales en nombre. Dans certains cas, elles forment la majorité de la population des États dans lesquels elles résident maintenant. Leurs revendications proviennent de ce qu'il est reconnu que leur relation spéciale à l'environnement et l'importance de cette relation pour leur survie en tant que populations distinctes, les placent en marge du reste de la population et exigent un statut juridique spécial.

Il se peut que la reconnaissance ou la protection appropriées des droits des groupes minoritaires ne nécessitent pas de statut juridique spécial et que les questions foncières ne soient pas un problème, du fait que les minorités n'ont jamais bénéficié d'une relation particulière avec la terre qui soit différente de celle des majorités. Dans les espaces économiques, les préoccupations principales sont parfois plus axées sur l'égalité en matière de traitement et d'accès aux ressources. Toutefois, il est possible que certaines minorités aient eu une relation spéciale avec la terre, laquelle exige une protection spéciale lorsque ces minorités ne sont pas aisément reconnues en temps que populations autochtones. En pareil cas, elles vont vraisemblablement s'efforcer de s'identifier en tant que populations autochtones, du fait même de la protection accrue qui leur est accordée en vertu du droit international qui commence à être formulé.

Ces questions de définition ont une très grande incidence pratique sur les groupes vulnérables et minoritaires qui s'efforcent de définir leur relation avec l'État en période de changement économique et politique soudain.

C'est pourquoi une grande partie de la présente étude porte sur les revendications émanant de divers groupes minoritaires pour obtenir un traitement spécial eu égard à leurs droits fonciers, et sur les mesures qui ont été prises aux niveaux national et international pour donner suite à ces revendications. En premier lieu sont examinées l'évolution et la teneur du droit international et national récent relatif aux droits fonciers des populations autochtones et tribales, puis les droits et conflits fonciers touchant diverses catégories de minorités dans certaines régions. Un nombre limité de cas nationaux sont exposés en raison du manque de place. Le but principal est de placer les revendications territoriales et les conflits fonciers actuels des minorités dans leur contexte historique et politique et d'examiner les mesures prises en conséquence par les pouvoirs publics. Puis vient le dernier chapitre qui porte sur les perspectives d'avenir en matière d'activités normatives et d'encadrement plus efficaces aux niveaux national et international.

Droits fonciers des populations autochtones et tribales: approches fondamentales

Bien qu'il n'existe pas de définition reconnue des minorités en droit international, une grande partie des documents existants sur les minorités comprennent des groupes que l'on peut également désigner en tant que populations autochtones ou tribales. Un juriste international de renom a posé la question de savoir s'il existait une différence entre "minorités" et "populations autochtones", compte tenu des difficultés rencontrées pour les définir.² Toute définition des populations autochtones, aussi vague soit-elle, doit exclure certains groupes minoritaires. Dans le même temps, nombre des quelque 5 000 à 8 000 populations identifiées en termes d'ethnicité partout dans le monde peuvent être candidates au statut de populations autochtones - et encore plus si l'on ajoute le concept de populations "tribales", qui peut donner lieu à diverses interprétations.

Un autre juriste international s'est efforcé d'établir une distinction entre les questions de fond, auxquelles sont confrontées les populations autochtones et les minorités, et les problèmes de mise en oeuvre:

Les questions d'autodétermination, de traitement des minorités et de statut des populations autochtones sont identiques, les séparer porte préjudice à des travaux constructifs. Les droits et revendications de groupes ayant leurs propres histoires et identités culturelles sont les mêmes - il ne peut en être autrement. Ce sont les problèmes de mise en oeuvre des principes et des normes qui varient, tout simplement parce que les faits varient... les problèmes des Sami, des Inuit, des aborigènes d'Australie, des Gallois, des Québécois, des Palestiniens etc. sont les mêmes en principe mais différents en pratique.³

Il y a donc un risque de s'embourber dans les définitions et peut-être aussi dans les politiques. Les populations autochtones et leurs groupes de soutien sont souvent d'avis que le statut et les revendications des populations autochtones, notamment en matière de droits à la terre et à ses ressources, les séparent des autres minorités. Toutefois, si la définition même des populations autochtones est si souple, il peut être difficile en pratique d'en établir les différences. C'est pourquoi il

est important d'analyser la manière dont les droits fonciers et les autres droits des populations autochtones ont été traités en droit international, et d'établir une typologie de ces populations et de leurs revendications territoriales.

Aperçu historique

Les droits fonciers et les revendications territoriales des populations autochtones sont peut-être ancrés dans la nuit des temps, bien avant la création des États nations modernes. Les demandes de ces populations sont généralement étayées par la notion qu'elles ont un droit de regard spécial sur la terre, premièrement du fait que leur relation unique avec la terre et l'environnement est nécessaire à leur survie en tant que populations distinctes par leurs cultures, et deuxièmement du fait que leurs droits aux terres et à leurs ressources n'ont peut-être jamais été cédés à l'État.

La distinction entre les revendications fondées sur les besoins et celles qui sont basées sur les droits historiques est d'une importance évidente. Les premières, qui exigent des mesures de protection positives de la part de l'État, sont examinées en détail ci-dessous. Dans les pays en développement, ces mesures concernent principalement la protection des habitants de la forêt autochtones et tribaux dont les terres traditionnelles subissent des contraintes extrêmes du fait de l'exploitation forestière, de l'extraction de minéraux, de l'élevage, des programmes hydroélectriques et d'autres. Les droits fonciers de nombreux groupes isolés de la sorte n'ont, du moins jusqu'à maintenant, été gérés par aucun régime juridique local.

Ce dernier type de revendications, fondé sur des droits reconnus par la loi qui sont peut-être antérieurs à l'État nation moderne, a tendance à soulever des questions plus complexes. Les pouvoirs coloniaux ont utilisé toutes sortes de dispositifs juridiques et administratifs pour aborder la question des droits fonciers des populations colonisées. Aux États-Unis et au Canada, les autorités coloniales britanniques avaient conclu des traités avec les nations autochtones qui respectaient le concept de la souveraineté

autochtone sur les terres et les ressources mais prévoyaient aussi la cession de certains droits en vertu de traités négociés. Sur le subcontinent indien, les Britanniques avaient imposé des régimes fonciers tels que le système *zamindari* dans certaines régions, qui permettaient la création de nouveaux suzerains féodaux, alors qu'ailleurs ils avaient accordé une protection spéciale aux populations tribales en nommant des chefs. Des systèmes de protection des droits fonciers tribaux avaient été établis, imposant des limites à la jouissance de la terre et à son transfert, ainsi que des restrictions du droit des étrangers de pénétrer dans les zones protégées. Ce régime foncier était un ensemble de droit coutumier et de droit codifié pour la protection des droits fonciers des populations autochtones et tribales. Les litiges qui existent en Asie aujourd'hui naissent souvent du statut des lois protectrices héritées de la période coloniale et des pouvoirs des gouvernements en place après l'indépendance, qui leur permettaient de mettre en oeuvre des programmes de colonisation agraire dans les zones anciennement protégées.

En Afrique, le bilan colonial est extrêmement varié en fonction de la colonisation agricole des blancs. Dans les économies coloniales, il y avait généralement deux systèmes de droits fonciers: les colons bénéficiaient d'un régime de propriété privée et enregistrée sur les modèles européens, tandis que les fermiers africains étaient généralement empêchés d'être propriétaires en droit. Les politiques coloniales professaient qu'elles maintenaient les régimes fonciers africains traditionnels sous la houlette des chefs de tribu et de village, mais dans bien des cas les systèmes d'administration des biens fonciers étaient également une création coloniale. Dans les économies coloniales, les Africains étaient légalement confinés dans des réserves tribales, où était maintenu un régime de propriété collective, alors que les transferts de propriété étaient répandus et fictifs et que la propriété privée était reconnue parmi les fermiers africains.

En Amérique latine, de nombreuses communautés autochtones peuvent revendiquer des titres fonciers qui remontent à la période de la colonisation espagnole. Nombre de communautés autochtones ont réussi à enregistrer leurs terres après le XVIII^{ème} siècle. Après l'indépendance, au début du XIX^{ème} siècle, le droit constitutionnel et agraire des nouvelles républiques accordait la priorité aux droits à la propriété privée. Vers le milieu du XIX^{ème} siècle, les codes civils adoptés dans presque tous les pays étaient le reflet des attitudes et systèmes séculaires du droit privé et commercial, dans lesquels le gouvernement avait pour fonction de réglementer les transactions privées. La tradition libérale mettait l'accent sur l'enregistrement des titres fonciers privés et prévoyait l'abolition de la jouissance en commun de la terre.

La révolution mexicaine de (1910–1920) a instauré une nouvelle tradition juridique basée sur les principes de la répartition équitable des terres, de la reconnaissance du droit inaliénable de jouissance en commun de la terre, de la "fonction sociale de la propriété" et des limites de la propriété foncière privée, et du titre de propriété irréfutable dévolu à l'État. En vertu de la Constitution mexicaine de 1917, toute la terre appartenait à la nation qui avait le droit de la transmettre à des particuliers et de constituer des propriétés privées. La Constitution habilitait le gouvernement fédéral à rendre la terre aliénée aux paysans autochtones, soit en faisant une donation soit en la restituant lorsque les *comuneros* étaient en mesure de prouver qu'elle leur appartenait.

Le statut spécial des "communautés autochtones", basé sur d'anciens titres fonciers ou sur la possession historique, est maintenant reconnu dans la législation de nombreux pays d'Amérique latine, mais des pressions sont constamment exercées pour morceler les communautés, malgré la protection législative, et peu d'efforts sont déployés pour en faire des entités économiques viables. Plus récemment, les lois et politiques internes ont continué de reconnaître l'existence de terres inaliénables et imprescriptibles appartenant à des communautés autochtones distinctes dans des zones d'agriculture traditionnelle, et ont prévu leur accroissement dans certains cas par le biais d'une réforme agraire. Ce fut le cas des lois colombiennes de 1961 et de 1968 portant réforme agraire, de la loi péruvienne de 1969 et de la loi équatorienne de 1973.

Le droit international et les droits fonciers des populations autochtones

Convention No 107 de l'OIT

Le premier instrument juridique international qui ait codifié les droits des populations autochtones et tribales fut la Convention No 107 de 1957 de l'Organisation internationale du travail concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants. Quatre articles de cette convention de l'OIT traitent des droits fonciers.

L'article 11 dispose que "le droit de propriété, collectif ou individuel, sera reconnu aux membres des populations intéressées sur les terres qu'elles occupent traditionnellement". L'article 12 prévoit des garanties selon lesquelles ces populations ne doivent pas être déplacées, mais il contient également des lacunes. Lorsque le déplacement s'impose à titre exceptionnel, les intéressés doivent recevoir des terres d'une qualité au

moins égale à celles des terres qu'ils occupaient antérieurement. Si les intéressés préfèrent, ils pourront recevoir une indemnisation sous réserve des garanties appropriées.

L'article 13 prévoit que les modes de transmission des droits de propriété et de jouissance des terres consacrés par les coutumes des populations intéressées seront respectés "dans le cadre de la législation nationale, dans la mesure où ils répondent aux besoins de ces populations et n'entravent pas leur développement économique et social".

En outre

des mesures seront prises pour éviter que des personnes étrangères à ces populations ne puissent se prévaloir de ces coutumes ou de l'ignorance des intéressés à l'égard de la loi, en vue d'obtenir la propriété ou l'usage de terres appartenant à ces populations.

L'article 14 concerne les chances égales des populations autochtones et tribales dans le cadre des programmes agraires nationaux. Ces programmes doivent garantir aux populations intéressées des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la communauté nationale en ce qui concerne l'octroi de terres et des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces populations possèdent déjà.

La Convention No 107 de l'OIT faisait la distinction entre deux catégories de populations "tribales ou semi-tribales", dont une seule est définie comme spécifiquement autochtone. La Convention devait s'appliquer :

aux membres des populations tribales ou semi-tribales dans les pays indépendants, dont les conditions sociales et économiques correspondent à un stade moins avancé que le stade atteint par les autres secteurs de la communauté nationale et qui sont régies totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale

et:

aux membres des populations tribales ou semi-tribales dans les pays indépendants, qui sont considérées comme aborigènes du fait qu'elles descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation et qui, quel que soit leur statut juridique, mènent une vie plus conforme aux institutions sociales, économiques et culturelles de cette époque qu'aux institutions propres à la nation à laquelle elles appartiennent.

À quels groupes de population et dans quelles régions ces dispositions s'appliqueraient-elles ? La Convention No 107 était ouverte à la ratification par les États jusqu'en 1989, année au cours de laquelle elle a été remplacée par la nouvelle Convention de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux. La Convention No 107 de l'OIT avait été ratifiée par 27 pays au cours des trois décennies pendant lesquelles elle était en vigueur, dont 14 étaient des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Dans les rapports soumis ultérieurement au titre de la Convention, les pays d'Amérique latine considéraient que les Indiens habitants les forêts et les agriculteurs autochtones sédentaires étaient couverts par ses dispositions. En Asie, l'Inde avait ratifié la Convention en 1958 et le Pakistan en 1960, tandis que le Bangladesh avait accepté une ratification antérieure après 1972. Il y avait eu quatre ratifications de l'Afrique, mais aucun pays africain n'avait soumis de rapport de fond reconnaissant des obligations envers aucun groupe tribal en vertu de la Convention.

Le Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones

Dans ses activités normatives, l'OIT a examiné ensemble les deux catégories "autochtone" et "tribale", mais l'ONU s'est penchée plus spécifiquement sur la catégorie des populations "autochtones". L'ONU est également aux prises avec des problèmes de définition, notamment depuis la création de son Groupe de travail sur les populations autochtones en 1982. Diverses minorités ethniques de toutes les régions du monde participent de plus en plus à ce Groupe de travail. L'aspect normatif de ses activités est particulièrement important. Le Groupe a notamment élaboré le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, qui était pratiquement terminé au moment d'écrire ces lignes. Les droits fonciers sont l'une des questions clés abordées dans le projet de déclaration, mais du fait que les débats sur les droits fonciers sont liés à des questions d'autonomie et d'autodétermination qui sont délicates sur le plan politique, les questions de définition sont également importantes. Certains gouvernements asiatiques ont affirmé que leurs minorités tribales, bien que couvertes par la Convention de l'OIT de 1957, ne pouvaient l'être par un instrument normatif des Nations Unies portant sur les peuples autochtones.

Les instruments fondamentaux des Nations Unies sur les droits de l'homme (y compris la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes de 1966 (le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte

international relatif aux droits économique, sociaux et culturels) ne font pas spécifiquement mention des peuples autochtones, bien qu'ils contiennent le terme "peuples".⁴ L'ONU a véritablement commencé à se préoccuper des questions relatives aux populations autochtones en 1971, lorsque le Conseil économique et social a autorisé le Sous-comité à effectuer une étude exhaustive et approfondie du problème de la discrimination à l'encontre des peuples autochtones et de proposer des mesures nationales et internationales qui devraient être adoptées pour éliminer cette discrimination.⁵ Une étude approfondie a été établie entre 1973 et 1985 par M. José Martinez Cobo, Rapporteur spécial.⁶ Les définitions ont été longuement étudiées et l'étude finale comportait un long chapitre sur le droit à la propriété en faisant particulièrement référence à la terre.

Dans son étude, M. Martinez Cobo n'a jamais essayé de parvenir à une définition rigide des populations autochtones; il s'est efforcé de présenter uniquement une ébauche de concepts et de critères qui étaient le résultat d'efforts préliminaires et provisoire fondés sur ce qu'il estimait être des critères pertinents. Néanmoins, les idées avancées mettaient plus l'accent sur les préoccupations foncières et territoriales que sur toute autre question.⁷

La Convention No 169 de 1989 de l'OIT

Vers le milieu des années 1980, à mesure que les populations autochtones saisissaient l'ONU et d'autres forums internationaux de leurs revendications, l'OIT a compris que sa convention de 1957 était dépassée par les réalités quotidiennes et les aspirations de nombreuses populations autochtones. Une nouvelle convention a été adoptée en juin 1989, intitulée "Convention No 169 relative aux peuples indigènes et tribaux".

La nouvelle convention continue de faire la distinction fondamentale entre les populations tribales et celles qui sont considérées comme autochtones. Elle contient une nouvelle disposition exprimée en ces termes: "Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente Convention." La priorité qui avait été accordée à l'intégrationnisme a été retirée complètement et remplacé par des dispositions qui reconnaissent le droit de ces populations à exercer un contrôle sur leur développement et leurs institutions propres.

La révision des dispositions relatives aux droits fonciers a suscité d'importantes controverses. Des débats ont eu lieu sur la notion de territoires autochtones pour déterminer si les terres devaient, sans exception, être considérées comme inaliénables, et sur le degré de

sauvegarde qui devrait être adopté contre les déplacements.

La Convention No 169 de l'OIT contient maintenant sept articles distincts sur la terre. Le premier (article 13) traite du concept de la terre dans son application. Les aspects collectifs de la relation que les peuples autochtones entretiennent avec leurs terres ou territoires doivent être respectés. L'utilisation du terme "terres" doit recouvrir la totalité de l'environnement des zones dont les peuples jouissent ou qu'ils occupent.

L'article 14 traite du concept de propriété et de possession et des mesures qui doivent être prises pour le sauvegarder. Outre la reconnaissance des droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement, des mesures doivent être prises pour sauvegarder les droits des peuples intéressés d'exploiter les terres auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants. Les gouvernements doivent identifier les terres traditionnellement occupées pour garantir la protection effective des droits de propriété et de possession et instituer des procédures adéquates dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres.

L'article 15 traite des droits sur les ressources et la gestion. Les droits sur les ressources dont sont dotées les terres doivent être spécialement sauvegardés, notamment le droit de participer à l'exploitation, à la gestion et à la conservation de ces ressources. Dans le cas où l'État conserve la propriété des minéraux ou d'autres ressources, il doit établir des procédures de consultation avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir.

L'article 16 traite du déplacement des terres traditionnelles et de l'indemnisation. Le déplacement ne devrait avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles, avec le consentement des peuples déplacés donné librement et en toute connaissance de cause, et à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale avec la possibilité d'être représentés de façon efficace. Ce déplacement devrait être temporaire, dans la mesure du possible. Dans le cas contraire, ces peuples devraient recevoir des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement.

L'article 17 traite des modes de transmission des droits sur la terre. Les procédures habituelles doivent être

respectées. L'article ne contient pas de disposition catégorique contre l'aliénation mais les peuples intéressés doivent être consultés lorsqu'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.

L'article 18 dispose que la loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés ou toute exploitation non autorisée de ces terres. Il dispose également que les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.

L'article 19 reprend les dispositions de la précédente convention selon lesquelles les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples indigènes et tribaux des conditions équivalentes à celles des autres secteurs de la population.

En avril 1994, la Convention No 169 avait été ratifiée par les sept pays suivants : Bolivie, Colombie, Costa Rica, Mexico, Norvège, Paraguay et Pérou. Un certain nombre d'États d'Amérique latine ont fait connaître leur intention de ratifier les nouveaux instruments, d'autres ont débattu la question en profondeur, ainsi que les Philippines en Asie. Les minorités ethniques de Russie ont également incité à la ratification.

Le Groupe de travail des Nations Unies: faits nouveaux

Depuis 1985, le Groupe de travail des Nations Unies donne la priorité à l'élaboration d'un projet de déclaration de principes sur les droits des populations autochtones, qui est le premier pas vers une nouvelle convention des Nations Unies. Les récentes versions comprennent des demandes d'autodétermination dans les affaires économiques et politiques, ainsi que le plein contrôle exercé par les populations autochtones sur les territoires traditionnels, y compris les droits à la propriété des ressources du sol et du sous-sol, des eaux intérieures et côtières, et des ressources renouvelables et non renouvelables. Dans les versions récentes, les principales dispositions relatives aux droits fonciers ne sont pas très différents de ceux qui figurent dans la Convention No 169 de l'OIT. Toutefois, la question de l'autodétermination des populations autochtones est explicitement examinée, en insistant sur le fait que celles-ci peuvent se prévaloir de ce droit pour déterminer librement leur relation avec les États dans lesquels elles vivent. Les populations autochtones devraient également avoir collectivement droit à l'autonomie pour les questions liées à leurs propres affaires internes, le droit de décider des structures et de l'appartenance à leurs institutions autonomes et le droit de définir la qualité de

membre des populations autochtones concernées à ces fins. Elles devraient aussi avoir le droit de demander aux États de respecter les traités et les autres accords qu'ils ont conclus avec elles, et de saisir les organes nationaux et internationaux compétents en la matière.

Les institutions financières internationales: vers une nouvelle méthode d'action

Le nouvel élan international pour la protection des droits fonciers des populations autochtones et tribales a eu une incidence sur les politiques des institutions financières internationales, dont les méthodes utilisées dans le passé en matière de développement de l'infrastructure ont été vivement critiquées en raison de leur incidence dévastatrice sur la sécurité de tenure foncière traditionnelle. En 1982, la Banque mondiale a publié une directive du Manuel opérationnel (OMS 2:34) concernant les projets qui touchent les populations autochtones et mettant l'accent sur les groupes tribaux considérés comme relativement isolés et moins acculturés. La Banque mondiale a pour politique générale de ne pas aider les projets dont on sait qu'ils empiètent sur les territoires traditionnels utilisés ou occupés par des populations tribales à moins que des garanties suffisantes ne soient fournies. Les projets de développement qui ont des populations tribales dans leur zone d'influence exigent une composante tribale ou un programme parallèle, y compris la reconnaissance, la délimitation et la protection des zones tribales où se trouvent les ressources nécessaires pour assurer les moyens de subsistance traditionnels des populations tribales.

Une nouvelle directive opérationnelle sur les populations autochtones (No 4.20) a été diffusée par la Banque mondiale en 1991. Cette nouvelle directive adopte une définition plus large que la précédente et couvre divers groupes sociaux "ayant une identité sociale et culturelle qui les distingue de la société dominante et qui fait qu'ils risquent d'être désavantagés dans le processus de développement". On fait observer que les activités économiques des populations autochtones vont des cultures itinérantes en forêt ou aux abords des forêts au travail salarié, voire au petit commerce. L'un des traits principaux de cette directive est d'exiger qu'un plan de développement soit préparé à l'intention des populations autochtones et qu'il soit adopté avec leur participation éclairée avant l'évaluation du plan. Ce plan devrait inclure des éléments de régime foncier au titre des principes ci-après. Lorsque les lois locales doivent être renforcées, la Banque proposera de conseiller et d'aider l'emprunteur à établir la reconnaissance juridique des régimes fonciers

coutumiers ou traditionnels des populations autochtones. Lorsque les terres traditionnelles des populations autochtones ont été incorporées au domaine de l'État par des dispositions juridiques et lorsqu'il n'est pas approprié de convertir les droits traditionnels en droits de propriété officiels, des dispositions de substitution devraient être prises pour accorder aux populations autochtones des droits de tutelle et d'usufruit à long terme et renouvelables. Ces mesures devraient être prises avant le lancement des étapes de planification pouvant être conditionnées par la régularisation des titres fonciers.

Les droits fonciers des populations tribales sont également couverts par les directives et procédures de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire. Une directive opérationnelle sur la réinstallation involontaire a été diffusée en 1990. Elle indique que les populations autochtones font partie des groupes vulnérables particulièrement affectés et que tout plan de réinstallation doit prévoir de leur attribuer des terres ou de mettre en oeuvre d'autres stratégies pour leur assurer des activités génératrices de revenus qui soient culturellement acceptables. Lors de l'élaboration du plan de réinstallation, il conviendrait d'examiner les principaux systèmes de propriété foncière et de transfert de terres, et notamment les systèmes de propriété collective et d'usufruit sans titre foncier. L'objectif est d'établir les règles et procédures d'indemnisation en traitant de manière aussi égale que possible les droits coutumiers et les droits reconnus légalement.

Les principes et directives adoptés par la banque interaméricaine de développement sont similaires, dans l'ensemble, à ceux de la Banque mondiale. Un document de 1990 portant sur la stratégie de la Banque interaméricaine de développement reconnaît le principe selon lequel, d'une manière générale, la Banque interaméricaine de développement n'accordera pas son aide à des projets qui impliquent un empiétement non nécessaire et évitable sur les territoires utilisés ou occupés par des groupes tribaux, ni à des projets qui affectent des terres tribales, à moins d'avoir obtenu l'accord de la société tribale et à moins d'avoir la garantie que les agents d'exécution soient capables de mettre en oeuvre des mesures efficaces permettant de sauvegarder les populations tribales et les terres de ces dernières.

Ce document montre la nécessité d'adopter des mesures visant à protéger les territoires autochtones, y compris la délimitation des terres tribales et la délivrance de titres de propriété aux populations tribales. Depuis 1991, la Banque interaméricaine de développement joue un rôle de chef de file pour la mise en place d'un fonds régional pour le développement des populations autochtones d'Amazonie, dont l'une des priorités sera la délivrance de titres de propriété et la délimitation.

De nouvelles directives en matière d'analyse sociale des projets de développement ont été diffusées par la Banque asiatique de développement en 1991. Ces directives contiennent une section dédiée aux minorités ethniques dans laquelle il est précisé que l'interaction entre majorités et minorités ethniques entraîne souvent l'appauvrissement systématique de ces dernières. La Banque reconnaît qu'elle est responsable de veiller à ce que les fonds d'investissement ne deviennent pas un moyen d'enfreindre les droits fondamentaux de l'homme; elle accepte les normes qui ont été établies par les organes internationaux appropriés, et notamment celles de la Convention No 169 de l'OIT.⁸ Les directives de la Banque asiatique de développement utilisent le terme "minorités" plutôt que les termes "autochtones" ou "tribaux" qui pourraient être sujets à controverse dans le contexte de certains pays asiatiques. Elles indiquent également qu'un instrument comme la Convention No 169 de l'OIT peut exercer une influence au-delà des États qui l'ont ratifié s'il est incorporé dans la politique officielle de l'une des principales institutions financières internationales.

Le droit international et la pratique: questions et problèmes en suspens

Depuis le milieu des années 1980, des processus parallèles mais assez différents sont en cours au sein de l'ONU et de ses institutions spécialisées. Il y a une prise de conscience internationale croissante de ce que les populations autochtones et tribales, en tant que groupes vulnérables ayant une relation spéciale avec l'environnement, ont droit à un traitement spécial de la part de l'État. Cette dynamique se retrouve dans le processus normatif de l'ONU et de l'OIT ainsi que dans l'attention accordée aux droits fonciers des populations autochtones dans un certain nombre de constitutions nationales.

Les problèmes surgissent en partie du fait des questions de définition et en partie du fait que les revendications et préoccupations d'ordre pratique des populations autochtones et tribales peuvent varier énormément d'une région du monde à l'autre.

La tendance est souvent d'attacher une importance considérable à l'auto-identification en tant que population autochtone ou tribale. On peut toutefois penser que toutes sortes de groupes ethniques ou minoritaires seront encouragés à réclamer pour eux-mêmes le statut "autochtone" ou "tribal", principalement du fait des avantages que confère ce statut en vertu du droit international existant. S'il est vrai que les principales caractéristiques qui définissent les populations "autochtones" obtiennent un consensus

international plus important, le concept de populations “tribales” ne saurait manquer d’être une question plus discutable. En vertu de la Convention No 169 de l’OIT, les seules caractéristiques qui définissent les populations tribales sont leurs conditions sociales, économiques et culturelles qui les distinguent des autres couches de la communauté nationale, et le fait que leur statut est régi par leurs propres coutumes ou traditions ou par des lois et règlements spéciaux.

Il se peut que la contribution la plus importante du “paradigme autochtone et tribal” soit d’apporter un angle nouveau à la façon d’envisager les droits fonciers en plus de l’égalité de traitement et d’accès, en mettant l’accent sur la relation spéciale avec la terre. Les États se doivent de reconnaître que ces populations sont propriétaires de leurs terres traditionnelles, de faire prendre effet à ce droit de propriété et de mettre en place des procédures de réclamation adéquates en cas de différends.

Droits fonciers des populations autochtones des Amériques et de l'Australasie

Le présent chapitre et les suivants adoptent une perspective régionale et visent à dégager les points fondamentaux des revendications et conflits relatifs aux terres dans les différentes régions du monde, puis à étayer ces points par des exemples types dans les pays. Il s'agit avant tout de déterminer la nature des revendications territoriales émanant de minorités et faire le point sur la législation et les mesures prises en conséquence par les pouvoirs publics.

Les conflits fonciers en Amérique latine

En Amérique centrale et en Amérique du sud, on peut dire sans ambiguïté que les populations autochtones sont les minorités les plus vulnérables. Bien que des minorités raciales existent dans de nombreux pays, telles que les noirs au Brésil et ailleurs, depuis quelque temps l'attention est principalement centrée sur les populations autochtones.

Depuis une dizaine d'années, l'Amérique latine connaît un regain d'activités de la part des populations autochtones et de leurs groupes de soutien visant à défendre leurs droits fonciers. Les pressions exercées ont eu un certain impact sur les lois et politiques des États. Depuis la fin des années 1980, certains pays, dont la Bolivie, le Brésil, la Colombie et le Paraguay ont adopté une nouvelle constitution ou législation relative aux populations autochtones, qui accordent une protection spéciale aux terres de ces dernières et exigent la démarcation des zones territoriales qu'elles occupaient traditionnellement. Les événements qui présentent un intérêt concernent les droits fonciers des Indiens qui habitent la forêt, notamment en Amazonie. Toutefois, la grande majorité des Indiens d'Amérique latine ne sont pas des habitants de la forêt mais plutôt des habitants des plateaux qui subviennent à leurs besoins grâce à l'agriculture de subsistance. Ils comprennent une bonne partie de la population rurale de pays tels que la Bolivie, l'Équateur, le Guatemala, le Mexique et le Pérou.

Pour ce qui est de l'avenir, l'une des questions fondamentales est la manière dont seront traitées les

revendications foncières des paysans autochtones. Jusqu'à présent, le statut des "communautés autochtones" était régi par des lois spéciales qui reconnaissaient la nature commune de leurs terres et prévoyaient l'interdiction de les transférer à des étrangers. Toutefois, dans la pratique, ces terres souffrent d'empiètements continuels, et il est possible que la majorité de ces Indiens soient sans terres ou pratiquement sans terres. Les politiques des États désavantagent généralement l'agriculture autochtone pratiquée en commun et ne font quasiment rien pour lui permettre de survivre. Le fait que les communautés autochtones souffrent d'un abandon général et que les gouvernements ne les protègent pas de l'accaparement avec violence de leurs terres traditionnelles a créé une situation sociale instable. Un exemple récent s'est produit dans l'État de Chiapas, où un mouvement autochtone militant a eu recours à la rébellion armée en janvier 1994.

La protection des droits fonciers des habitants des forêts d'Amérique latine

Les droits fonciers des habitants vulnérables des forêts d'Amérique latine ont suscité une attention considérable au plan international, et le sort lamentable de populations telles que les Yanomami du Brésil et du Venezuela, décimés par les activités minières et de pâturage, est bien connu. Les groupes de défense des droits de l'homme et de l'environnement ont uni leurs efforts pour exiger que soient délimitées les terres indiennes traditionnelles d'Amazonie. Les institutions financières internationales, entre autres, ont posé comme condition préalable au versement de tout futur prêt la mise en place de cette démarcation. Il reste encore beaucoup à faire, mais les pressions conjuguées qui sont exercées aux plans national et international commencent à donner des résultats concrets.

De nombreux pays d'Amérique latine ont maintenant des lois qui s'appliquent aux habitants de la forêt et aux droits fonciers de ces derniers. Dans plusieurs pays du bassin amazonien, les lois sur la démarcation et la

protection des terres des populations autochtones remontent aux années 1950 et 1960. Dans d'autres pays, ce n'est que vers la fin des années 80 que les gouvernements ont commencé à adopter des lois exceptionnelles.

Précédemment, la tendance était de prévoir des zones spéciales réservées aux habitants des forêts, qui étaient gérées par les pouvoirs publics ou des organes privés, sans aucune reconnaissance juridique des droits des populations autochtones à leur terre ni de leurs droits territoriaux. Les politiques avaient un caractère paternaliste, mais étaient peut-être fondées sur des principes intégrationnistes. Le Brésil en est un exemple, où la constitution de 1967 prévoyait que les terres habitées par les populations autochtones habitant les forêts étaient inaliénables et que ces populations en avaient la jouissance permanente et le droit exclusif d'exploiter ses ressources. Toutefois les populations autochtones étaient considérées en droit comme des mineurs, juridiquement incompétentes à exercer leurs droits de propriété avant d'être affranchies de leur tutelle, et leurs terres étaient administrées par l'État. Cependant, la loi brésilienne relative aux Indiens prévoyait que toutes les terres des populations autochtones devaient être délimitées administrativement dans un délai de cinq ans.

Actuellement, bon nombre de pays ont tendance à reconnaître aux populations autochtones la pleine propriété des terres forestières, toutefois avec des restrictions quant à leur aliénation. Les principaux enjeux sont le niveau des droits de propriété et le contrôle exercé, ainsi que la capacité des populations autochtones à gérer leurs propres ressources et à contrôler ou empêcher que le secteur privé ou le secteur public ne se livrent sur leurs terres à l'exploitation des forêts, au pâturage intensif et à des activités extractives.

Au milieu des années 1970, le Pérou a été l'un des premiers pays qui ont entrepris d'octroyer massivement des titres de propriété des terres forestières autochtones, et qui ont reconnu le droit à la pleine propriété collective. En vertu de la loi de 1974 sur les communautés autochtones, ces dernières ont été reconnues en tant qu'entités territoriales capables de présenter des demandes de titres fonciers collectifs et inaliénables. Cette loi dispose que les personnes qui empiètent sur les terres situées dans les zones des communautés autochtones doivent en être écartées, mais après avoir été indemnisées pour les améliorations qu'elles ont apportées à ces terres. En vertu de cette loi, on doit toutefois autoriser le libre accès pour l'exploitation du pétrole et des ressources minérales des régions forestières. Au milieu des années 80, le Gouvernement péruvien a affirmé qu'environ la moitié des communautés autochtones dans les régions touchées par le problème avaient reçu des titres fonciers. Les droits

susvisés ont été reconnus en 1979 dans la Constitution péruvienne, ce qui a permis à un grand nombre d'organisations non gouvernementales de prêter leur concours aux populations autochtones pour établir la démarcation des terres et obtenir des titres fonciers. Il y a toutefois eu d'importants problèmes, notamment la poursuite de l'exploitation illégale des forêts. Les critères techniques et juridiques utilisés pour déterminer les limites des communautés autochtones ont été vivement critiqués, car les terres revendiquées par les populations autochtones ont été officiellement déclarées inoccupées et ces populations ont exigé d'avoir le droit d'établir leur propre démarcation conformément aux pratiques traditionnelles.

Au cours des années 1980, l'octroi de titres fonciers sur les terres forestières des communautés autochtones a également eu lieu en Colombie. Le gouvernement a reconnu les droits territoriaux des populations indiennes qui couvraient environ la moitié de l'Amazonie, soit 179 200 km². La personne juridique à laquelle appartiennent ces droits est le *resguardo*, y compris les droits d'autonomie locale. Le *resguardo* est un concept d'origine coloniale espagnole, plus ou moins apparenté à celui des *comunidades indígenas* existant dans les autres pays des Andes. Il y a peu de temps encore, il ne s'appliquait qu'aux terres des Indiens qui habitaient hors des zones forestières et qui pouvaient fonder leurs revendications sur des titres anciens.

La Constitution colombienne de 1991 reconnaissait le concept de droits territoriaux des populations autochtones, ainsi que les droits à l'autonomie locale et à la gestion de leurs ressources internes. Les territoires autochtones sont maintenant reconnus en tant qu'entités territoriales au même titre que les départements, les districts et les zones municipales. Tous doivent pouvoir agir de façon autonome pour gérer leurs affaires internes, y compris le droit d'avoir leur propre gouvernement et leurs propres autorités, ainsi que le droit de gérer leurs ressources et leurs impôts. Les territoires autochtones doivent être administrés par des conseils créés et régis conformément au droit coutumier.

Dans toutes les régions de Bolivie, les droits fonciers étaient, il y a peu de temps encore, régis par la loi de 1953 sur la réforme agraire, laquelle prévoit la propriété communautaire et est appliquée dans les hauts plateaux. La plupart des communautés indiennes des plaines n'ont pu obtenir de titre de propriété collective pour leurs terres, en raison des procédures administratives complexes. Depuis 1988, une série de mesures juridiques et administratives ont été adoptées en matière de droits fonciers dans les régions boisées. Une résolution adoptée en 1989 affirmait la nécessité de reconnaître et d'assigner des territoires aux populations autochtones qui vivent en

Amazonie et dans les plaines de l'est. Elle reconnaissait en tant que territoires autochtones les zones traditionnellement occupées par ces populations et interdisait la répartition de la terre et de zones spécifiques aux fins d'établir des colonies, des fermes ou une exploitation forestière. Une "pause écologique" de cinq ans a été déclarée en 1990 pour permettre la révision des politiques et des programmes qui pourraient avoir une incidence néfaste sur l'environnement. Un nombre de décrets présidentiels adoptés en 1990 reconnaissent que différents groupes habitant la forêt étaient propriétaires de zones spécifiques de terres dans les régions de l'est. Ces mesures ont été adoptées à la suite de la mobilisation importante d'organisations de défense des populations autochtones.

Les Indiens *campesinos*

La plupart des Indiens d'Amérique latine sont de petits exploitants agricoles sur de minuscules lopins de terre qu'ils possèdent parfois en vertu d'un statut juridique spécial en tant que "communautés autochtones". Ils deviennent de plus en plus des paysans sans terre qui assurent une main-d'oeuvre bon marché aux grandes exploitations à orientation commerciale. Dans des pays comme le Chili et la Colombie, ils représentent une petite minorité mais dans d'autres pays d'Amérique centrale ou dans les Andes, ils sont parfois une majorité rurale ou une quasi-majorité.

Les politiques des États sont hésitantes à l'encontre de cette catégorie d'Indiens qui sont au nombre de plusieurs millions. Dans le passé, il y a eu des tentatives d'abolition de leur statut foncier spécial, mais aucun gouvernement n'a pris de mesures efficaces pour rendre les terres des Indiens rentables sur le plan agricole ou pour protéger ces derniers contre les empiètements assortis de violence. La discrimination implicite est flagrante sur tout le continent. Dans les années 1960 et 1970, lorsque les réformes agraires étaient perçues comme un instrument politique significatif en Amérique latine, il y a eu des tentatives d'accroissement des terres communes des populations autochtones dans le cadre de la réforme agraire nationale. Toutefois, les paysans autochtones ont peu tiré profit des programmes de réforme agraire qui ont été mis en vigueur. Ils avaient plutôt tendance à être les victimes des politiques agraires, qui visaient à stimuler l'exportation et les secteurs commerciaux de l'agriculture et apportaient peu de soutien à la communauté et aux secteurs de subsistance. Dans des pays comme la Bolivie, l'Équateur, le Guatemala et le Pérou, les paysans autochtones sont de plus en plus obligés de gagner leur vie comme travailleurs journaliers dans l'agriculture commerciale ou comme travailleurs migrants saisonniers.

Il s'est produit un accroissement notable des conflits fonciers entre les communautés autochtones et les envahisseurs venus de l'extérieur dans les années 1970 et 1980, et, vers le milieu des années 1980, la violence qui accompagnait ces conflits a fait naître des préoccupations largement répandues. Dans certains pays, la tendance à accorder un statut spécial aux terres autochtones s'est poursuivie. En Argentine, par exemple, une loi fédérale de 1985 prévoyait que les communautés autochtones devraient recevoir suffisamment de terres pour subvenir à leurs besoins. En principe, les terres adjudgées ne pouvaient être saisies. Au Guatemala, la Constitution de 1985 contenait pour la première fois une section spéciale sur la nécessité de protéger les communautés autochtones et leurs terres, mais ces articles de la Constitution ne sont pas encore reconnus en droit.

Mexique: est-ce la fin de la protection spéciale ?

Les réformes agraires adoptées après la révolution de 1910-20 ont eu une incidence notable sur les lois et politiques relatives aux droits fonciers des populations autochtones dans d'autres pays d'Amérique latine. La Constitution de 1917 a habilité le gouvernement fédéral à rendre les terres aliénées aux paysans autochtones par le biais d'une donation ou d'une restitution. Des plafonds ont été fixés pour les dimensions des domaines individuels et les terres expropriées ont été redistribuées aux paysans sous forme de terres communes inaliénables (*ejidos*). En vertu du programme de réforme agraire, des droits fonciers pouvaient également être accordés à la *comunidad indígena*; ce programme confère des droits fonciers inaliénables et imprescriptibles à la communauté autochtone. Contrairement aux *ejidos*, la *comunidad* était fondée sur le principe de la restitution: rendre aux communautés autochtones les terres dont elles avaient été dépossédées pendant la période prérévolutionnaire.

Les formes de propriété combinée, *ejidos* et *comunidad*, sont devenues le système foncier prédominant au Mexique. Ce système comprend quelque 60 % de toutes les terres agricoles. Toutefois, les crédits et politiques d'investissement de l'État ont généralement favorisé le secteur des grandes exploitations, notamment dans le nord du pays où d'importantes exploitations à orientation commerciale sont développées en violation des lois sur la réforme agraire. Dans les États de Chiapas, Guerrero et Oaxaca, au sud, où est concentrée le gros de la population autochtone, des conflits de longue date existent entre les *comunidades indígenas* et les fermiers privés envahisseurs ou les *ejidatarios* non autochtones.

Certains États ont à peine été touchés par les réformes agraires. Au Chiapas, bien que des groupes autochtones

aient saisi les tribunaux de leurs demandes de restitution des *comunidades* traditionnelles et qu'ils aient parfois réussi à obtenir des décrets présidentiels reconnaissant la légitimité de leurs demandes, des groupes de propriétaires terriens sont parvenus à les contrecarrer avec la connivence des autorités locales. Des régimes de travail servile dans lesquels des *peónes "acasillados"* étaient contraints de travailler comme ouvriers sur des plantations commerciales, étaient répandus jusque vers le milieu des années 1980.

Dans d'autres États, le programme de réformes agraires a connu des hauts et des bas selon le degré de militantisme des paysans autochtones. Les programmes de redistribution de la terre s'étaient intensifiés dans les années 1930, mais les années 1940 ont vu la reconsolidation des propriétés privées et la formation de nouvelles grandes propriétés dépassant les limites légales. Plus récemment, les paysans se sont mobilisés massivement dans tout le pays au début des années 1970, lorsque les populations autochtones ont uni leurs efforts pour demander la restitution des terres communales, dans les États du sud. Une mobilisation sporadique a également eu lieu dans les régions du Nord, ce qui a conduit le président Luis Echevarría à promulguer la dernière grande série d'expropriation vers la fin de sa période de gouvernement, en 1976.

Sous le gouvernement du président José López Portillo, entre 1976 et 1982, l'invasion massive des terres s'est poursuivie. Au début du gouvernement de López Portillo, on estimait que pas moins de trois millions de revendications territoriales distinctes avaient été déposées par les cultivateurs exploitants organisés en quelque 60 000 comités agraires. L'existence de résolutions présidentielles sur la réforme agraire est reconnue dans un rapport officiel de 1979, lesquelles affectaient 7,6 million d'hectares et n'avaient pas encore été mises en application.

Dans les années 1980, alors que le Mexique était engagé dans un programme radical d'ajustement structurel pour faire face à la crise d'endettement croissante, et que le but du gouvernement était de "libéraliser" son régime foncier dans le contexte des négociations sur l'Accord de libre-échange nord-américain, il y eut des pressions croissantes pour la réforme du système *ejido*. Ceux qui proposaient des réformes structurelles voyaient ce programme comme une contrainte de la productivité améliorée. L'adoption de ces réformes divisa profondément les organisations de paysans et de travailleurs ruraux. Ceux qui préconisaient des réformes avançaient des arguments selon lesquels le régime foncier actuel conduisait à des distorsions dans les investissements et les décisions en matière de production, la loi sur la réforme agraire existante faisait obstacle aux investissements du fait de la menace permanente

d'expropriation, les restrictions de l'exploitation de la terre par les fermiers privés les empêchaient de modifier les modes d'exploitation de la terre ou de culture des récoltes en fonction des tendances du marché. Les opposants aux réformes affirmaient que le secteur *ejido* avait eu de mauvais résultats dans le passé du fait du manque de vigueur des réformes agraires promulguées par les gouvernements précédents et du fait des inégalités d'accès aux crédits et autres apports entre le secteur *ejido* et le secteur privé. Ils exprimaient la crainte que la promulgation de réformes entraînerait la vente massive des terres *ejido* et précipiterait l'exode des familles paysannes du secteur de subsistance et augmenterait fortement le chômage urbain et rural.

Les réformes agraires sont entrées en vigueur en même temps que les réformes apportées en 1991 à la Constitution mexicaine puis ont été renforcées par l'adoption de la nouvelle loi agraire de 1992. Elles mettent officiellement fin au processus de redistribution des terres et donnent aux *ejidatarios* la possibilité de devenir propriétaires à part entière de leurs parcelles individuelles ou de rester dans le système des terres communales. Les *ejidatarios* sont maintenant libres en vertu de la loi de louer leurs terres, d'embaucher des travailleurs et de conclure des contrats ou des accords d'entreprises en participation avec des partenaires nationaux et étrangers. Les personnes morales nationales ou étrangères peuvent également être propriétaires de terres agricoles, de bétail et de forêts dans les limites prescrites et les exploiter.

La rébellion récente de la population autochtone au Chiapas a été déclenchée, en partie du moins, par l'omission de faire justice des revendications territoriales de longue date et par la conviction répandue que les réformes des titres fonciers représente une nouvelle atteinte à la sécurité des terres traditionnelles. La récente vague d'agitation parmi les populations autochtones a surpris la plupart des analystes internationaux au Mexique. Cependant, dans tous les pays où les populations autochtones n'ont pas été à même d'exercer des pressions pacifiques pour améliorer la sécurité foncière, notamment au Guatemala et au Pérou, et à un degré moindre en Bolivie et en Équateur, ces populations ont généralement soutenu les mouvements insurrectionnels. On ne sait pas exactement dans quelle mesure les populations autochtones exigent maintenant un statut juridique distinct ainsi que la restitution en tant que communautés autochtones des terres dont elles ont été dépossédées, plutôt qu'une véritable égalité des droits fonciers qui leur permettrait de survivre dans un environnement axé sur le marché. Quoi qu'il en soit, il est essentiel de s'engager à adopter une réforme agraire, mais pour ce faire il est nécessaire de comprendre la

nature et les aspirations du mouvement autochtone d'Amérique latine.

Les enjeux de l'avenir

Les principaux problèmes d'avenir en Amérique latine seront liés aux régions agricoles où vivent la plupart des Indiens du continent dans des conditions de pauvreté extrême. Les politiques de l'État continuent de favoriser la privatisation des terres et accordent bien peu d'attention aux relations traditionnelles des populations autochtones avec leur milieu. Les populations autochtones du Guatemala, du Mexique et du Pérou ont montré qu'elles étaient capables de résister, mais leurs demandes et espérances ne sont pas toujours claires. Elles veulent plus de terres et une véritable égalité d'accès à la terre, mais continuent-elles de vouloir également un statut distinct et des restrictions de leur capacité à participer au marché? Les chercheurs en matière de politiques et les populations autochtones doivent étudier cette question de toute urgence.

Les revendications territoriales des populations autochtones en Australie et au Canada

Dans plusieurs pays industrialisés, des transformations importantes se sont fait jour ces dix dernières années pour ce qui est de la reconnaissance des droits fonciers des populations autochtones. Une étape décisive a été marquée par l'affaire dite "Mabo" en Australie, où une décision juridique prise en 1992 reconnaissait les titres fonciers des aborigènes des îles du détroit de Torrès et définissait les conditions de la déchéance de ces titres. Au Canada, une surface importante des terres arctiques a été dévolue aux populations autochtones. En Scandinavie, des modifications récentes des lois et politiques ont permis aux populations Sami d'exercer un contrôle plus important de leurs terres et de la gestion de leurs ressources naturelles.

Dans les cas visés ci-dessus, les problèmes qui naissent de la définition des revendicateurs des terres autochtones sont pratiquement inexistantes. Ces derniers sont manifestement des minorités autochtones qui s'efforcent d'une manière générale de préserver leurs modes de vie traditionnels conformément aux accords en matière de titres fonciers, et qui ont été assujetties à la domination coloniale pendant une longue période. Toutefois, des différences existent quant à la nature des revendications et dans la manière dont elles sont traitées en vertu des procédures juridiques internes. Certains cas sont nettement basés sur des titres historiques et sur les traités

prévoyant les droits, tels que reconnus aux débuts de la période coloniale. D'autres sont basés sur le concept de la possession immémoriale.

Des exemples récents en Australie et au Canada illustrent les différentes questions qui se posent dans ces pays développés et les démarches entreprises pour les résoudre. Parmi ces questions, l'affaire Mabo en Australie a été examinée en détail dans un récent rapport de MRG.⁹ À l'issue de cette affaire, le tribunal australien de première instance a reconnu que l'acquisition de la souveraineté britannique ne rendait pas automatiquement caduques les titres fonciers des populations autochtones, ce qui a donné lieu à une controverse nationale intense en Australie entre les sociétés minières et les groupes aborigènes.

Canada: revendications spécifiques et globales

Au Canada, une distinction est établie en droit et en politique entre les différentes catégories d'Indiens et leurs revendications territoriales. Depuis le milieu des années 1970, le Canada s'est efforcé de faire la distinction entre les "revendications spécifiques" qui traitent de problèmes nés d'accords précédents, dont les traités indiens, et les "revendications globales" qui sont basées sur l'exploitation de la terre traditionnelle par les Indiens qui n'ont pas signé les traités et qui n'ont pas été déplacés de leurs terres traditionnelles.

Historiquement, la cession des droits fonciers indiens a eu lieu sous la souveraineté britannique par le biais d'un processus de traités qui a abouti au traité de 1921 portant cession de territoire. Les traités de cession de territoire couvraient environ un tiers du Canada contemporain. Dans le même temps, le Gouvernement britannique a appliqué des politiques de réserves, mettant de côté des terres à l'usage exclusif de groupes indiens spécifiques.

Dans les années 1960, le Gouvernement canadien a appliqué des politiques d'assimilation déclarée. Le Parlement a abrogé unilatéralement les droits existants en vertu des traités, y compris les droits de chasse et de pêche garantis par ces traités. Un livre blanc publié en 1969 par le Gouvernement faisait valoir que les lois d'exception pour les populations autochtones étaient discriminatoires par définition, que le système de réserves devrait être aboli et ne devrait pas respecter les droits non restitués qui avaient été dévolus en vertu des traités. La réaction des populations autochtones a été unilatéralement hostile, ce qui a donné lieu au retrait du livre blanc et à de nouvelles politiques. Le Gouvernement a accepté de financer la recherche sur les revendications territoriales des populations autochtones, lesquelles devaient prendre de l'ampleur.

L'affaire Calder de 1973 a marqué un tournant ; elle concernait les revendications des Indiens Nishga à leur territoire ancestral en Colombie britannique. Lorsqu'elle a rendu son jugement, la Cour suprême a accepté que les Indiens avaient des droits à la terre qui n'avaient pas été annulés par la conquête. À la suite de cette affaire, le gouvernement a décrété une nouvelle politique en matière de revendications, par laquelle il reconnaissait ses obligations pour satisfaire aux termes des précédents traités et pour négocier des règlements lorsque les titres autochtones n'avaient pas été abolis par un traité.

Depuis lors, le Gouvernement canadien a pour politique de faire la distinction entre les revendications spécifiques et les revendications globales. Les premières sont en général liées à de prétendues irrégularités dans le contexte des précédents traités de cession de la terre et ont abouti à une compensation monétaire dans la plupart des cas. De 1974 à la fin de 1992, un total d'environ 160 millions de dollars canadiens ont été attribués à ce titre.

Les revendications globales se sont révélées beaucoup plus importantes. Les nouvelles politiques ont été adoptées lorsque le Gouvernement canadien souhaitait intensifier ses travaux d'exploration d'hydrocarbures, de gaz et d'autres ressources minières dans la vaste région du nord et qu'il a pressenti la nécessité de satisfaire les revendications territoriales et les titres fonciers des populations autochtones. La première grande affaire à régler fut la loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois en 1975, en vertu de laquelle les terres traditionnelles de chasse et de pêche de quelque milliers d'Indiens Cri et Inuit devaient être affectées par un grand projet hydroélectrique. Il avait été convenu que les Indiens recevraient la somme de 225 millions en compensation partielle de la déchéance de leurs titres aborigènes.¹⁰ Une zone de terre fut réservée pour les bénéficiaires qui devaient pouvoir l'occuper et en jouir exclusivement ; d'autres terres furent mises à leur disposition pour chasser, pêcher et piéger. La loi stipulait toutefois que le

Gouvernement québécois, plusieurs corporations et d'autres personnes dûment autorisées auraient le droit de mettre des ressources en valeur sur ces terres.¹¹

En vertu de la loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique, en 1984, la population Inuvialuit se vit octroyer les titres fonciers d'une portion de terre dont elle pouvait exploiter les ressources du sol et du sous-sol. L'accès aux ressources du sous-sol aux fins d'exploitation fut garanti eu égard aux terres Inuvialuit lorsqu'il existait des hydrocarbures ou des droits miniers, ou lorsque les Inuvialuit n'étaient pas propriétaires du sous-sol. Toutefois, les Inuvialuit avaient le droit de négocier des "accords de participation" avec des exploitants potentiels.¹²

La plus récente de ces conventions globales est la loi sur le règlement de la revendication territoriale des Gwich'in, adoptée en décembre 1992. Les Gwich'in, qui font partie de l'Assemblée Dene des Territoires du nord-ouest, ont présenté leurs revendications après avoir rejeté un règlement précédent avec le gouvernement fédéral en vertu duquel ils auraient été déchus de leurs droits. La loi de 1992 octroie aux Gwich'in les titres de 20 000 km² de terres dans le territoire du nord-ouest, ainsi que les droits d'exploitation du sous-sol de plus de 6 000 km². Ils ont également droit à une part des redevances annuelles provenant de l'exploitation des ressources dans les Territoires du nord-ouest et à être représentés aux conseils d'administration responsables de la gestion de la terre, de l'eau et de la faune.

Le concept des revendications globales au Canada a une envergure considérable: il couvre les questions d'autonomie ainsi que de propriété et de gestion de la terre et de ses ressources. Bien que quatre de ces revendications seulement aient été résolues au début de 1993, 46 revendications au total avaient été présentées, dont plusieurs sont actuellement en cours de négociation. Dans certaines provinces, notamment en Colombie britannique, les revendications actuelles affectent la majeure partie du territoire.

Droits fonciers et minorités ethniques en Asie

Questions cruciales

Dans un certain nombre de pays d'Asie, les droits fonciers de certaines minorités bénéficient d'une protection spéciale en droit. En Inde, au Bangladesh et en Malaisie, les groupes vulnérables dénommés tantôt autochtones tantôt tribaux, bénéficient de régimes de protection qui remontent à la période coloniale britannique. Aux Philippines, en revanche, les droits fonciers de certaines minorités culturelles n'ont que récemment commencé à bénéficier d'une protection spéciale en vertu de la Constitution. Le concept juridique du "domaine ancestral" aux Philippines et les procédures qui permettraient de reconnaître les revendications des terres ancestrales ont fait l'objet de vives discussions. En Indonésie, où les terres traditionnelles des îles sont gravement menacées par l'exploitation forestière, les organisations de défense des droits de l'homme et de l'environnement ont tenté d'obtenir une meilleure protection en droit pour les habitants des forêts et les cultivateurs itinérants, mais n'ont pas obtenu gain de cause jusqu'à maintenant. Au Viet Nam, on a récemment commencé à s'intéresser à la question des droits des minorités ethniques identifiées à la terre et à ses ressources.

Dans une grande partie de l'Asie, il y a une réticence notable à reconnaître le concept de droits "spéciaux" des populations autochtones et tribales à la terre et à ses ressources, à leur accorder un statut juridique distinct ou un degré d'autonomie. Le concept même de "population autochtone" n'est pas facile à appliquer à un continent où ont eu lieu des mouvements démographiques de grande envergure tout au long de l'histoire. Dans le même temps, notamment si l'on utilise le critère d'autodéfinition qui figure dans la Convention No 169 de l'OIT, il est moins difficile d'identifier les populations tribales culturellement distinctes, qui, historiquement, ont une relation spéciale avec leurs terres ou avec les autres ressources naturelles. Dans de nombreux pays d'Asie aujourd'hui, des discussions sont en cours sur la mesure dans laquelle les terres et les ressources peuvent être détenues et gérées conformément au droit coutumier de ces peuples, et sur la manière de concilier le droit coutumier avec les dispositions législatives et réglementaires.

De nombreuses minorités vulnérables de l'Asie du sud et du sud-est sont des habitants traditionnels de la forêt

dont l'existence dépend de la forêt et de ses produits, mais qui n'ont jamais bénéficié de droits reconnus par la loi sur les terres forestières. On est de plus en plus conscient de la nécessité d'une approche écologiquement viable pour gérer la forêt, basée sur la reconnaissance des droits coutumiers dans le contexte de l'appauvrissement rapide des ressources de la forêt. Les pressions exercées par ceux qui sont préoccupés par les questions de l'environnement, qu'elles émanent de l'extérieur, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales, portent plus souvent sur les mécanismes juridiques pour une gestion partagée des ressources que sur la reconnaissance explicite des droits fonciers des populations autochtones.

Lorsqu'un statut foncier spécial a été reconnu, il s'agit en général d'une survivance du colonialisme. Il est donc important d'examiner cette survivance avant de revoir les approches juridiques et politiques et les conflits qui en découlent.

Le bilan colonial britannique

Il existe aujourd'hui au Bangladesh, en Inde, en Malaisie et au Pakistan certaines terres qui avaient été réservées à l'usage exclusif des populations autochtones et tribales pendant la période coloniale. Ces droits fonciers sont toujours invoqués aujourd'hui et créent de graves conflits entre les populations tribales et les étrangers et le gouvernement dans certains cas, mais la nature et la portée de ces droits historiquement établis demeurent une source de controverse juridique et politique.

Dans les Chittagong Hills Tracts (CHT) du Bangladesh, la région était administrée séparément pendant l'ère coloniale, en vertu de la règle de 1900 sur les CHT qui prévoyait une autonomie limitée de gouvernement par les populations tribales. En vertu d'une autre loi de 1935, les CHT avaient été déclarées "zone totalement exclue". Les personnes non tribales devaient être munies d'un permis spécial pour pouvoir entrer dans la zone. Depuis la fin de l'ère coloniale en 1947, les gouvernements successifs ont adopté des mesures visant à affaiblir le statut tribal spécial des CHT pour ouvrir la voie à l'installation de Bengalis non tribaux. Pendant la période de gouvernement pakistanais (1947-1971) le statut spécial des CHT fut aboli par la loi de 1964, et les restrictions à l'immigration non tribale prirent fin. Après

la création d'un nouvel État du Bangladesh en 1971, des programmes de colonisation ont été préconisés par le gouvernement pour réduire la pression démographique dans d'autres régions. Au début des années 1980, des programmes officiels visaient à installer jusqu'à 300 000 personnes non tribales dans les CHT.

En Inde, dans l'ensemble, il y avait une pluralité des politiques coloniales. Dans certains cas, la politique visait à protéger les terres tribales de l'aliénation, en empêchant les populations non tribales d'avoir accès aux zones traditionnelles. Dans les zones tribales du nord-est de l'Inde, par exemple, les habitants des plaines n'avaient pas le droit d'acquérir des terres dans les collines, et les régimes fonciers autochtones étaient restés pratiquement inchangés. La loi du Gouvernement indien de 1935 prévoyait des "zones exclues" dans les régions peu développées habitées par des populations tribales.¹³

D'autres politiques britanniques ont porté atteinte aux droits traditionnels des populations tribales à la terre. La loi de 1927 sur les forêts indiennes établissait trois catégories: les forêts réservées, les forêts protégées et les forêts de village. Elle prévoyait des peines pour toute personne qui exploiterait les terres forestières ou leurs produits en contravention à ses dispositions. Personne ne pouvait revendiquer un droit de propriété privée sur les terres forestières pour des motifs de domicile ou d'occupation ancestrale. La loi prévoyait un mécanisme pour revendiquer le domaine public en tant que propriété de l'État. En cas de revendication de droits de propriété privée, le gouvernement pouvait toujours invoquer la loi sur l'acquisition de la terre et d'autres lois pour acquérir la terre à des fins publiques.

En Malaisie, le droit et la politique britanniques établissaient un statut juridique distinct pour les populations autochtones "Orang Asli" de la péninsule malaisienne et pour les populations autochtones du Sarawak et du Sabah dans l'île de Bornéo. Dans la péninsule malaisienne, les politiques mettaient l'accent sur l'installation des Orang Asli dans des réserves autochtones. Un texte de loi promulgué en 1939 sur les tribus autochtones prévoyait la déclaration de toute zone de terre en tant que réserve autochtone. Aucune terre située dans une telle réserve ne pouvait être déclarée comme réserve malaise. La réserve autochtone pouvait toutefois être aliénée ou donnée à bail aux fins d'exploitation minière, constituer une forêt réservée ou autoriser l'occupation temporaire. Le concept de réserves autochtones a été conservé dans une loi adoptée plus tard, en 1954.

Au Sarawak, un statut de protection spéciale avait initialement été élaboré pour les "Dayak" au cours du régime "Brooke Raj" qui avait précédé le régime britannique officiel, et avait été conservé avec quelques

modifications sous le régime colonial. Un décret de 1920 relatif à la terre divisait les terres du Sarawak en zones autochtones devant être habitées uniquement par les populations autochtones, et des zones mixtes où d'autres races pouvaient détenir des droits. Un autre décret, de 1933, relatif à la colonisation agraire prévoyait des limites devant être marquées autour des "maisons longues", à l'intérieur desquelles les communautés autochtones auraient les droits exclusifs d'occupation coutumière. Il prévoyait aussi la nomination de conseils de village chargés de résoudre les litiges fonciers. Une circulaire administrative de 1939 proposait de classer la terre en forêt de protection, forêt de production et terre agricole.¹⁴ Des responsables de district devaient inspecter les zones dont les communautés autochtones avaient acquis ou pouvaient acquérir les droits coutumiers conformément au droit *adat* autochtone, et ces zones devaient devenir des réserves communales autochtones. Après 1946, l'administration britannique a promulgué son ordonnance agraire qui reconnaissait les cinq catégories: zone mixte, zone autochtone, terre coutumière autochtone, terre réservée et zone intérieure.

Le droit *adat* en Indonésie néerlandaise

En Indonésie, le régime de propriété durant la période coloniale était régi selon des critères raciaux. Les terres que s'étaient appropriées les colons néerlandais relevaient du droit agraire européen et les droits de propriété privée étaient définis par le code civil. En revanche, les droits des Indonésiens de souche étaient régis par les règles et procédures coutumières *adat*. À la fin de la période coloniale, l'instrument juridique de base était la loi agraire de 1870, assortie de ses règles subsidiaires et de mise en oeuvre. Les droits conférés par le code civil étaient analogues aux biens immobiliers possédés en toute propriété prévus par la loi du Royaume-Uni et des États-Unis. La loi de 1870 garantissait les droits coutumiers en vigueur à la terre, tout en affirmant que toutes les terres, y compris celles des autochtones, appartenaient à l'État. Il est donc devenu nécessaire de faire la distinction entre la terre "libre" qui était libre de tout droit autochtone et la terre "non libre" qui était assujettie aux droits des autochtones. Les droits *adat* n'étaient pas normalement considérés comme des droits de propriété absolue, à moins qu'ils ne soient officiellement enregistrés. Néanmoins, toutes les terres *adat* qui n'étaient pas spécifiquement revendiquées pouvaient être cédées. En outre, malgré l'approche "dualiste" des Néerlandais en matière de droits fonciers, les Indonésiens de souche parvinrent à obtenir des titres en vertu du droit européen.

À Java, les lois forestières de 1865 déclaraient être du domaine de l'État toutes les terres forestières et non revendiquées. En dehors de Java, le gouvernement colonial commença à accorder une plus grande attention aux îles périphériques vers la fin du XIX^{ème} siècle. Les spécialistes du droit souvent appelés "école de droit *adat*" ont eu une incidence significative sur les lois et politiques de la fin de la période coloniale. Ils se sont opposés à l'adoption d'un système juridique occidental codifié et ont préconisé l'évolution sociale par le biais de la croissance régulière des communautés *adat*, notamment dans les îles périphériques. Cette place accordée à la loi *adat* a eu des répercussions sur l'administration judiciaire. Des tribunaux autochtones ont été établis et devaient être régis par leurs propres codes de procédure. Dans une certaine mesure, le concept *adat* en droit national représentait la création coloniale d'un système de pluralisme juridique par l'étude de coutumes disparates, dont la plupart n'avaient jamais elles-mêmes été codifiées. Il y eut de longs conflits entre ceux qui préconisaient le pluralisme juridique et les "unificationnistes" qui considéraient ce pluralisme inapproprié dans un État moderne. En outre, cette approche qui accordait plus d'attention à des systèmes coutumiers qu'à d'autres donna lieu à des problèmes. En général, les documents juridiques modernes qui font référence à la validité de la loi *adat* ne tiennent pas compte du régime foncier des cultivateurs itinérants.

Sources de conflit: la loi consécutive à l'indépendance et les méthodes d'action

Bangladesh: les Chittagong Hill Tracts

Au Bangladesh, après 1971, des programmes d'installation dans la région des Chittagong Hill Tracts (CHT) ont été officiellement encouragés aux fins d'alléger les pressions démographiques dans d'autres régions. Bien qu'aucun véritable recensement agricole n'ait encore été effectué dans la région des CHT, l'immigration des Bengali a radicalement transformé l'agencement du régime foncier, la plupart des terres les plus fertiles étant maintenant occupées par des populations exogènes. Il y a peu de temps encore, les politiques gouvernementales ne faisaient aucun effort pour protéger les droits fonciers des populations tribales. Au début des années 1980, les commissaires adjoints des trois districts des CHT avaient été spécifiquement informés par le gouvernement national de mettre ces terres à la disposition de colons.

Un projet hydro-électrique de grande envergure a également eu un effet dévastateur sur la sécurité de tenure des terres tribales. De 1959 à 1963, sous le régime

pakistanaï, la construction d'un barrage près du village de Kaptai a submergé près de 40% de terres agricoles de première qualité dans les CHT. Le gouvernement a estimé que près de 100 000 membres de populations tribales ont été déplacés par ce projet. Certains ont été indemnisés mais plus de la moitié n'auraient rien reçu du tout. Aucune indemnité n'a été accordée aux familles tribales qui pratiquaient l'agriculture itinérante dans les régions vallonnées ayant été submergées par le projet.

À la fin des années 1980, le Gouvernement bangladaï a officiellement entrepris de réévaluer sa politique envers les CHT. En 1987, il a établi un comité national chargé d'examiner les causes profondes du conflit et de formuler des recommandations. Ce comité a recommandé d'effectuer un levé cadastral des exploitations et du régime de propriété dans les CHT, et de procéder à la réinstallation de quelque 30 000 membres de populations tribales sans terres qui avaient été déplacés par le barrage de Kaptai. Dans le même temps, des groupes d'opposition tribaux ont exigé que la constitution soit modifiée aux fins d'empêcher toute personne originaire d'autres régions du Bangladesh de s'installer dans les CHT et d'acheter des terres, et aux fins d'empêcher des étrangers de venir dans la région sans autorisation.

Aucune solution toute faite n'est en vue. Le nombre d'immigrants non tribaux représentent maintenant environ 40 % de l'ensemble de la population et possèdent une grande partie des terres les plus fertiles. Des militants tribaux continuent à demander l'expulsion de ces colons et la restitution des terres perdues aux propriétaires traditionnels. En mai 1991, une commission non gouvernementale des Chittagong Hill Tracts a mené une enquête approfondie sur la situation actuelle du régime foncier. Cette commission a fait observer que le renvoi des colons bengalis dans les plaines en dehors des CHT devrait être considéré comme la solution idéale, mais qu'il était improbable que cela se produise du fait que près de la moitié de la population des CHT était de nouveaux colons bengalis. La commission a toutefois recommandé qu'aucune autre colonisation des CHT ne soit autorisée, qu'un organe d'experts examine la légalité des titres fonciers dans les CHT et qu'un gouvernement autonome des CHT ait juridiction sur les questions foncières.

Les questions fondamentales dans les CHT ont trait à l'autonomie d'un territoire adjacent, traditionnellement occupé par des populations tribales qui en avaient l'usage exclusif et dont les droits fonciers traditionnels étaient reconnus dans de précédentes lois internes. Le Bangladesh a ratifié l'ancienne Convention N°107 de l'OIT relative aux populations autochtones et tribales mais pas la Convention révisée N°109. La mise en place d'un cadre juridique adéquat pour reconnaître les droits fonciers tribaux d'aujourd'hui et donner suite aux demandes de

restitution et d'indemnisation formulées dans le passé est essentiel à tout règlement négocié.

Inde: castes et tribus "énumérées"

En Inde, des programmes d'action positifs en faveur des populations tribales et d'autres minorités désavantagées sont prévus par la Constitution, dont l'article 46 dispose que l'État doit promouvoir les intérêts des couches les plus démunies de la population, dans les domaines de l'éducation et de l'économie, notamment les "castes et tribus énumérées". Toutefois, les droits fonciers relèvent presque exclusivement de la compétence de chaque État individuellement. Le rôle du gouvernement fédéral se limite à mettre en place des principes généraux des droits de propriété et de leurs limites en droit constitutionnel, et à fournir des directives générales en matière de politique agraire dans les instruments nationaux de planification. La Constitution prévoit un certain nombre de principes directeurs en matière de politique de l'État, notamment que la propriété et le contrôle des ressources matérielles de production dans la communauté doivent être distribuées de manière à servir les intérêts communs, et que la gestion du système économique ne se traduise pas par une concentration des richesses et des moyens de production au préjudice de tous. La Constitution, telle que modifiée dans les années 1970, précise également qu'aucune mesure prise par l'État visant à acquérir, forclore ou modifier les droits à la propriété ne peut être contestée en invoquant le principe fondamental de propriété. Ainsi, les droits fonciers, à l'instar d'autres droits de propriété, sont considérés comme des droits reconnus par la loi et non comme des droits fondamentaux.

La concentration des terres, le manque de terres et l'exploitation des travailleurs ruraux en Inde sont intégralement liés au système de castes. Exception faite des populations tribales, la majorité des sans-terres sont les castes "énumérées", également appelées "intouchables" ou Harijans, que l'on estime à une centaine de millions de personnes. Au cours des dernières années, la question des droits fonciers a été largement traitée dans les rapports du Commissaire chargé des castes et tribus "énumérées". Ce fonctionnaire n'a pas de pouvoirs conférés par la loi, il est uniquement chargé d'examiner les politiques gouvernementales envers les castes et tribus "énumérées" et de formuler des recommandations. Néanmoins, les rapports du Commissaire dans la seconde moitié des années 1980 contenaient de vives critiques de l'échec général des politiques visant à remédier aux problèmes fonciers de ces minorités vulnérables. Le rapport de 1986-1987 fait remarquer que les atrocités commises envers les castes et tribus "énumérées" avaient

acquis un caractère plus économique et que l'aliénation de leurs terres se poursuivait sans relâche. Bien qu'en vertu de la Constitution les castes et tribus "énumérées" soient fondées à bénéficier d'un traitement prioritaire lors de la réforme agraire, les programmes de développement économique n'ont pas été assortis d'un effort concerté pour protéger ces populations contre l'aliénation de leurs terres ou leur fournir la terre nécessaire à leur subsistance. Bien que tous les États indiens puissent affirmer qu'ils ont alloué des terres excédentaires à ces populations, ces dernières constituent toujours plus de 50 % des sans-terres et comprennent l'ensemble des travailleurs asservis. Le Commissaire préconise une diminution radicale du plafond actuel du régime foncier et une application plus rigoureuse des lois en vigueur sur l'aliénation et la restitution des terres. Le rapport de 1987-1989 rend compte de façon détaillée des évictions et de la non application des lois plafond et demande instamment une nouvelle évaluation de la politique.

Les zones forestières désignées de l'Inde sont principalement habitées par une population tribale estimée à 50 millions de membres. Vers le milieu des années 70, les départements des forêts géraient quelque 75 millions d'hectares de terres forestières, soit près d'un quart du territoire national. Puis la rapidité du déboisement, causant la perte de plus d'un million d'hectares de forêt par an, a abouti à la promulgation de la loi de 1980 sur la conservation des forêts, qui interdisait à toute instance de l'État ou autre autorité de "dé-réserver" les forêts classées ou d'exploiter les terres forestières à d'autres fins sans accord préalable de l'administration centrale. La loi a été renforcée en 1988 en interdisant aux États toute cession à bail à toute autorité ou entité non gouvernementale sans avoir obtenu l'accord de l'administration centrale.

Depuis l'indépendance, la notion de protection spéciale de la terre et des autres droits des populations tribales est maintenue. La Constitution de 1950 prévoit la notification des tribus "énumérées" et leur protection en vertu de lois spéciales. Toutefois, la législation fédérale ne prévoit pas de droits de propriété foncière uniformes pour les populations tribales dans l'ensemble du pays. Un certain nombre de pays ont adopté des lois qui déclarent que les terres des populations tribales sont soit inaliénables soit non transférables à des populations non tribales sans autorisation. Certains États ont également promulgué des lois visant à rendre aux populations tribales des terres qui avaient été aliénées à des populations non tribales ou pour amortir les dettes.

De graves conflits fonciers donnant lieu à des évictions massives continuent de se produire. L'ancien Commissaire chargé des castes et tribus "énumérées" a également désapprouvé les lois forestières, au motif

qu'elles enfreignaient la Constitution indienne. Les habitants d'origine ont plusieurs fois été considérés comme des envahisseurs sans procéder à une enquête, dès que l'État s'était approprié les forêts. Le Commissaire a recommandé que, au minimum, les populations aient au moins pleinement droit aux produits de la forêt d'importance secondaire. Qui plus est, l'approche actuelle du type "ordre public" devrait être abandonnée définitivement. Le gouvernement devrait s'engager à ce qu'aucune mesure ne soit prise à l'encontre des populations concernant les terres cultivées jusqu'à ce qu'un plan d'action final ait été élaboré sur une base de compréhension mutuelle. Toutes les affaires en instance devant les tribunaux devraient être abandonnées, et le droit de gérer leurs propres ressources forestières devrait être accordé aux populations tribales.

En décembre 1988, le Gouvernement indien a adopté une nouvelle résolution concernant sa politique forestière par laquelle il reconnaissait explicitement l'existence de droits coutumiers dans les zones forestières et soulignait que les droits et concessions dont jouissaient les populations tribales et d'autres populations vivant dans les forêts ou aux abords de celles-ci devaient être protégés. Tous les organes responsables de la gestion des forêts devaient associer étroitement les populations tribales à "la protection, la régénération et la mise en valeur des forêts" et offrir des emplois rémunérés aux populations dans les forêts ou aux abords de celles-ci. L'abattage et le déboisement par des entreprises ayant été identifiés comme deux causes principales de la dégradation des forêts, ces entreprises devaient être remplacées par des organisations telles que des coopératives de populations tribales et de travailleurs. Toutefois, comme on l'a précisé par la suite, aucun droit de propriété ou de bail ne devait être octroyé pour les terres forestières aux bénéficiaires ou aux organismes volontaires mis en cause, et aucune terre forestière ne devait être dévolue en contravention des dispositions de la loi de 1980 sur la conservation des forêts.

Les populations tribales ont été déplacées ou menacées de déplacement par de nombreux projets de développement, mais le projet qui a été le plus sujet à controverse est celui de la grande centrale hydro-électrique envisagée dans l'ouest de l'Inde, appelé Sardar Sarovar Dam and Power Project, qui nécessitait la réinstallation involontaire de plusieurs milliers de membres de populations tribales. Certains ont exprimé leurs craintes que seules les personnes dont les droits à la terre reconnus par la loi étaient enregistrés bénéficieraient du plan d'indemnisation des pouvoirs publics, excluant un bien plus grand nombre de personnes déplacées qui occupaient leurs terres en vertu de dispositions coutumières. L'Inde ayant ratifié la Convention No 107 de l'OIT, cette affaire

a été suivie de près par les organes de surveillance de l'OIT et a été vivement critiquée lors d'un examen indépendant entrepris au nom de la Banque mondiale. À la suite de cela, le Gouvernement indien a déclaré qu'il donnerait suite au projet sans financement de la Banque mondiale.

Indonésie: le droit *adat* et les communautés qui habitent les forêts

En Indonésie, les conflits fonciers s'intensifient entre les minorités tribales, l'État et les entreprises privées d'exploitation forestière, notamment du fait que l'exploitation forestière à grande échelle est pratiquée jusqu'aux grandes îles périphériques. On estime que les trois quarts environ de l'ensemble de la terre indonésienne sont maintenant classés comme forêts, et que les droits fonciers appartiennent exclusivement aux départements ministériels chargés des forêts, en dépit du fait que les occupants traditionnels peuvent prétendre à la terre en vertu du droit coutumier *adat*. La loi forestière de base de 1967 régit l'exploitation de la terre et les droits fonciers sur les terres forestières de l'État. Elle accorde des pouvoirs importants aux fonctionnaires chargés des questions forestières pour établir des règlements concernant les terres forestières et les droits fonciers connexes. Les forestiers ont également des pouvoirs coercitifs qui les autorisent à arrêter toute personne soupçonnée d'avoir enfreint les lois forestières.

L'interdépendance entre les droits coutumiers *adat* à la terre et les droits fonciers officiels qui sont reconnus en droit agraire national ont donné lieu à des polémiques juridiques. Après l'indépendance, la loi de 1960 sur les droits agraires fondamentaux (BAL) a rendu caduques de nombreuses lois néerlandaises précédemment en vigueur et a établi de nouveaux principes concernant les droits fonciers. Le double système, droits occidentaux et droits *adat*, fut aboli et tous les droits fonciers furent regroupés en un seul système unifié fondé sur le droit *adat*, bien que modifié par les principes inscrits dans la BAL elle-même. Tous les droits fonciers devaient avoir une fonction sociale aux fins d'éviter un contrôle excessif. Les dimensions maximale et minimale des terres détenues par un individu ou une société devaient être réglementées l'une et l'autre, et les aires dépassant la limite maximale devaient être redistribuées en fonction des besoins. La terre que l'on possédait en vertu de l'un ou l'autre type de droit pouvait être acquise dans l'intérêt public moyennant paiement d'une indemnisation. À l'origine, l'intention était de procéder à un contrôle, à des levés et à l'enregistrement dans toute l'Indonésie, pour faciliter

l'inscription des droits et la délivrance de titres fonciers. Dans la pratique, l'enregistrement des terres sur une grande échelle n'a pas eu lieu, et de nombreuses communautés autochtones des îles périphériques n'ont jamais été informées de cette nécessité. Les problèmes ont été compliqués par les lois forestières qui paraissent contredire les dispositions de la BAL et qui ne permettent pas vraiment aux habitants des forêts d'enregistrer les revendications de leurs terres traditionnelles.

Dans la pratique, la gestion des forêts en dehors de Java est principalement entre les mains de concessionnaires privés. À l'heure actuelle, des compagnies privées gèrent plus de 500 concessions dans les îles éloignées, couvrant en moyenne 100 000 hectares.¹⁶ Compte tenu de la rapidité du déboisement, certains organismes donateurs de l'ONU et d'autres organisations ont demandé que soit accordée une attention plus soutenue aux droits fonciers coutumiers, préconisant des stratégies au niveau communautaire pour établir la carte des droits fonciers et des limites de territoire *adat*. Des ONG indonésiennes ont également étudié en détail des cas d'éviction des terres dans toute l'Indonésie et fait remarquer la fréquence et l'intensité accrues des cas de conflits fonciers au cours des dix dernières années.¹⁷ L'une de ces ONG a notamment demandé instamment l'adoption d'une loi fondamentale visant à reconnaître le concept de droits des populations autochtones à la terre et aux ressources naturelles connexes.¹⁸

Un rapport publié récemment par le Ministère des forêts dans le cadre du programme de coopération technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture souligne la nécessité d'examiner les relations juridiques et pratiques entre les titulaires de concessions forestières, l'État et les communautés traditionnelles.¹⁹ Il propose d'autres mécanismes pour délimiter les zones coutumières ou communales et accorder aux occupants traditionnels un intérêt dans la gestion de la forêt, notamment un système de bail à ferme ou un rôle de régisseur, la promotion des coopératives et un statut spécial de bénéficiaires accordé aux communautés traditionnelles qui habitent les forêts.

Malaisie: Orang Asli et Dayak

On a beaucoup parlé au plan international des incidences négatives de l'exploitation forestière sur les droits fonciers des Dayak qui vivent dans les forêts du Sarawak (Malaisie). Les politiques envers les communautés Orang Asli de la péninsule malaysienne, et envers les Dayak et "Anak Negeri" du Sarawak et du Sabah respectivement, doivent être examinées séparément du fait que le gouvernement fédéral exerce un contrôle moindre sur ces derniers.

Sous le système de gouvernement fédéral malaysien, les droits fonciers et la gestion des forêts relèvent de la juridiction de chaque État. Toutefois, le statut des populations autochtones est reconnu par la Constitution et des dispositions spéciales couvrent les droits de ces populations en ce qui concerne leurs terres traditionnelles. Deux principaux groupes ethniques jouissent d'un statut spécial en droit: les Malais, qui sont le groupe racial dominant dans toute la Malaisie, et les populations autochtones du Sabah et du Sarawak, qui se subdivisent en plusieurs groupes tribaux différents. Les Orang Asli de la péninsule malaisienne ne bénéficient pas de ce statut spécial, mais des réserves leur ont été attribuées. Bien que le pouvoir politique soit dominé depuis l'indépendance par les Malais, des dispositions spéciales ont été promulguées pour protéger leurs terres contre l'aliénation à des populations non malaises. Le concept de terres de réserve malaises a pris naissance sous le gouvernement colonial, ce qui permettait aux formes islamiques de propriété et aux systèmes de pleine propriété et d'emphytéose, basés sur le droit foncier britannique, de coexister.

Les Orang Asli, habitants traditionnels des forêts de la péninsule malaisienne, ne comptent plus aujourd'hui qu'environ 1% de la population malaisienne et ne bénéficient pas de privilèges juridiques bien définis. Les politiques gouvernementales à leur égard sont basées sur la notion de détention provisoire aux fins de protection dans des réserves aborigènes spéciales.

Au Sarawak, la législation foncière en vigueur est le code foncier du Sarawak de 1958, tel que modifié. Ce code reconnaît tous les droits fonciers qui existaient avant 1958, y compris ceux qui ont été acquis selon les coutumes autochtones et fait la distinction entre terres privées et terres appartenant à l'État. Le code foncier est complété par la législation forestière, dont l'instrument principal est l'ordonnance forestière de 1954. Les terres forestières sont maintenant divisées en réserves forestières permanentes, forêts protégées et forêts communales, soumises au gazettelement, bien que les droits existants peuvent être reconnus au moment du gazettelement.

Les problèmes en droit sont nés du fait que relativement peu de communautés autochtones vivent sur les terres qui leur sont réservées. La plupart vivent sur les terres intérieures qui comprennent près des trois quarts des terres de l'État. Ces terres sont celles qui sont le plus touchées par l'exploitation forestière et pour lesquelles les habitants traditionnels revendiquent maintenant des droits coutumiers autochtones. Le statut de ces revendications est la principale cause de controverse juridique et politique. Le code foncier de 1958 est lui-même lourd d'ambiguïtés. Il reconnaît tous les droits coutumiers autochtones établis avant 1958 par toute une

gamme de méthodes, y compris l'abattage de la forêt vierge et d'autres terres cultivées, mais l'exploitation traditionnelle de la terre, dont la chasse et l'agriculture itinérante, ne seraient pas reconnues par le code.

Au Sarawak, on estime que vers le milieu des années 1980, environ 60 % de la surface forestière avaient été cédés aux exploitants forestiers.²⁰ Tant les groupes nationaux qu'internationaux préoccupés par la protection de l'environnement et les droits des populations autochtones ont adopté la cause des populations tribales et demandent instamment que tous les permis d'abattage existants qui empiètent sur les terres coutumières soient suspendus jusqu'à ce que la question des droits fonciers coutumiers soit résolue.

Les ONG malaisiennes demandent une réforme de la législation et une révision de l'application des lois existantes aux fins de trouver des solutions au conflit. L'une d'elles a noté qu'il n'existe pas de registre global officiel qui reconnaisse suffisamment les limites des terres et forêts coutumières appartenant à chacune des communautés autochtones.²¹ Cette ONG recommande que le gouvernement effectue un examen complet aux fins d'enregistrer ces limites et de protéger efficacement les droits des populations autochtones. La terre coutumière et les droits forestiers devraient être officiellement reconnus, et des conditions spécifiant que la terre et la forêt ne peuvent être ni exploitées ni vendues devraient être formulées. Cette ONG suggère également que la terre devrait être inaliénable et sa propriété basée sur des titres coutumiers.

Viet Nam: les droits fonciers des tribus montagnardes

Les droits fonciers des groupes ethniques minoritaires, dont les membres des tribus montagnardes, sont devenus une question d'importance dans les pays socialistes de l'Asie de l'est et du sud-est, dans le cadre de la réforme agraire et de la décollectivisation. Au Viet Nam, plus de 50 différents groupes ethniques comptent plus de 8 millions de personnes, soit environ de 12 à 14 % de la population nationale. La plupart habitent la forêt et les régions limitrophes dans l'ouest du pays, où jusqu'à 3 millions de personnes vivent principalement de la culture itinérante. D'autres groupes ethniques minoritaires vivent principalement de l'agriculture sédentaire, comme cultivateurs et éleveurs. De 1954 à la fin des années 1970, la politique foncière du Viet Nam du nord était basée sur l'agriculture collective d'État, mais depuis 1980, la république vietnamienne unifiée a accepté une transition graduelle vers des droits individuels d'exploitation de la terre susceptibles de porter atteinte à la sécurité foncière des minorités

ethniques. En 1982, une nouvelle loi a autorisé les baux fonciers individuels sur les terres forestières.²²

Une nouvelle loi foncière a été adoptée au Viet Nam en 1988. Celle-ci garde le principe selon lequel seul l'État est autorisé à attribuer la terre. Il est interdit d'hypothéquer et de vendre la terre, mais les fermiers ont le droit de transférer, concéder et vendre le fruit de leur labeur et les produits de leur investissement. Les droits, reconnus par la loi, à utiliser la terre, sont garantis par la délivrance d'un certificat d'occupation. Comme l'a fait observé un analyste, le nouveau régime foncier ouvre des possibilités aux familles ethniques mais leur crée également des problèmes.²³ En raison de la large place accordée au régime foncier des groupes ayant une tradition commune, ces derniers risquent de perdre leur terre à moins que ne soient adoptées des dispositions spéciales. Ceux qui pratiquent la culture sur brûlis risquent également d'être affectés par les nouvelles lois et politiques.

Des déclarations politiques faites récemment au Viet Nam visent les groupes ethniques minoritaires. Une résolution adoptée en novembre 1989 souligne l'importance des minorités ethniques pour le développement du pays et déclare que l'exploitation de la terre par les fermes d'État devrait être contrôlée et que la terre qui n'a pas encore été mise en valeur devrait être rendue aux populations ethniques. En avril 1990, le Conseil des ministres a adopté une résolution définissant plus en détail le rôle et les responsabilités des groupes ethniques minoritaires en matière de gestion de la terre et de la forêt. Bien que les minorités ethniques puissent contrôler le marketing et la production dans leurs zones d'installation, l'objectif principal paraît être de promouvoir la culture fixe et l'établissement, ainsi que l'élimination graduelle des cultures alternées et de la vie nomade.

Les Philippines

La question des terres et domaines ancestraux aux Philippines a récemment fait l'objet d'un rapport détaillé de MRG.²⁴ La question des ressources et droits fonciers des populations autochtones et des autres minorités ethniques a été longuement étudiée, notamment depuis le renversement du régime Marcos. La Constitution de 1987 reconnaît le concept des terres et domaines ancestraux, associant étroitement ces derniers au concept d'autonomie pour certains groupes minoritaires et prévoyant la création de régions autonomes dans les régions musulmanes de Mindanao, et de la Cordillère dans l'île de Luzon. La question des terres ancestrales est également couverte par la loi globale de 1988 sur la réforme agraire.

Le concept et l'étendue du domaine ancestral continuent d'être des sujets controversés, mais les Philippines sont allées

plus loin que tous les autres pays d'Asie pour ce qui est d'associer les concepts de domaine ancestral, de droits fonciers spéciaux et d'autonomie. Reste à savoir si le nouveau gouvernement dirigé par le Président Ramos accordera la priorité nécessaire à ces questions dans les années 1990.

Résumé et objectifs d'avenir

Jusqu'à présent, aucun pays d'Asie n'a ratifié la Convention No 169 de l'OIT. Malgré l'existence de lois qui accordent une protection spéciale à certaines minorités ethniques, il y a une tendance générale à placer les terres et les forêts sous la coupe du pouvoir central au détriment des minorités ethniques. Certains groupes ethniques s'efforcent d'obtenir un haut degré d'autonomie sur leurs terres traditionnelles, d'autres essaient d'obtenir une dévolution plus limitée des droits aux terres et aux forêts. Les Philippines vont plus loin que les autres pays d'Asie dans la reconnaissance des principes de droits fonciers et de domaine ancestral des

populations autochtones, mais elles se heurtent à des difficultés du fait que les revendications des populations autochtones et celles des détenteurs actuels de titres fonciers doivent être conciliées. On a de plus en plus conscience que les systèmes centralisés de gestion des forêts se sont révélés destructifs pour l'environnement et nuisibles à la sécurité de tenure des occupants traditionnels de la forêt. Bien que les gouvernements aient reconnu qu'il était nécessaire de freiner l'exploitation non sélective de la forêt, ils s'opposent aux systèmes traditionnels d'agriculture sur brûlis et ont choisi de maintenir un certain contrôle au lieu d'accorder des droits étendus aux habitants des forêts et aux autres minorités ethniques. Plutôt que de s'attarder sur le "paradigme des populations autochtones" (d'une valeur douteuse dans le contexte asiatique), il conviendrait de s'efforcer de codifier et de mieux comprendre les droits coutumiers au niveau local. Cela est crucial si l'on veut donner les moyens aux minorités ethniques menacées de résister aux pressions de privatisation de la terre, de migration et de colonisation interne sur un continent où la relation entre la terre et les personnes est très défavorable.

Droits fonciers des minorités en Afrique

Questions cruciales

L'Afrique dans son ensemble a manifesté une réticence compréhensible envers la notion de protection ou de droits spéciaux sous couvert des critères de caractéristiques ethniques ou culturelles. Il fallait avant tout construire des États nations grâce à des régimes fonciers plus uniformes. En outre, dans le contexte africain, le concept de protection spéciale peut facilement être associé aux politiques raciales et discriminatoires des régimes coloniaux et à leurs restrictions en matière d'aliénation des terres et de vente des zones communales des populations noires et des réserves tribales. On peut également dire que les divers régimes fonciers coutumiers accordent la protection nécessaire, conformément aux caractéristiques sociales et culturelles de chaque groupe ethnique. Des problèmes sont susceptibles de surgir lors de tentatives concertées visant à imposer la délivrance et l'enregistrement de titres fonciers privés, qui compromettent la sécurité foncière traditionnelle des pasteurs et d'autres groupes vulnérables.

Les problèmes ont indiscutablement augmenté. Reconnaissant que les demandes pressantes de terres dans les zones communales représentaient une menace pour les groupes désavantagés, la conférence sur les droits fonciers tenue en Namibie en 1991 a décidé que les droits fonciers de certains groupes, dont les San, habitants de la brousse, devraient bénéficier d'une protection spéciale. Dans l'évaluation de ses activités en faveur des populations autochtones, la Banque mondiale considère que les pasteurs africains sont couverts par sa Directive opérationnelle ; les projets récents de la Banque reconnaissent que les terres des pasteurs doivent faire l'objet d'un traitement spécial en droit comme en pratique. La recrudescence des recherches sur les politiques et des activités en réseau sur le régime foncier des pasteurs renforceront certainement les demandes de protection spéciale.

Éthiopie: décentralisation ethnique et conflits fonciers

L'Éthiopie est peut-être dans une situation exceptionnelle: depuis le renversement du régime Dergue en mai 1991, le gouvernement de transition a adopté des

politiques de décentralisation administratives à orientation ethnique. Le régime socialiste Dergue avait entrepris une réforme agraire radicale après 1975. Tous les droits fonciers coutumiers et les autres droits relatifs à la terre avaient été abolis en vertu de la loi de réforme agraire de 1975 et dévolus à l'État. Des associations de paysans avaient été établies et habilitées à percevoir des impôts et à veiller à ce que les prélèvements sur la production agricole soient livrés à l'office de commercialisation. Bien qu'à l'origine les réformes aient été basées sur le principe de "la terre au laboureur", les politiques ont par la suite mis l'accent sur la collectivisation forcée des fermes d'État. Dans les années 1980, les politiques ont inclus la réinstallation par la contrainte et des programmes de villagisation, au cours desquels des fermiers ont dû quitter massivement leurs terres traditionnelles. Un auteur a fait observer que le programme de réinstallation avait été lancé dans le but déclaré de transférer les victimes de la sécheresse dans des régions plus riches du sud et du sud-ouest de l'Éthiopie, mais ce programme n'avait rencontré qu'hostilité de tous les secteurs de la société.²⁵ Ce programme ne prévoyait aucune sécurité de possession des terres, étant donné que celles-ci étaient perpétuellement transférées à de nouveaux requérants.

Le gouvernement en place depuis 1991 s'est abstenu jusqu'à maintenant d'annoncer une nouvelle politique agraire globale, au motif que cela ne peut se faire qu'après l'adoption d'une nouvelle constitution et des élections démocratiques. À la fin de 1993, il a néanmoins annoncé que la terre resterait sous contrôle de l'État. La réinstallation a cessé mais le sort de plus d'un demi million de personnes déplacées demeure incertain.

Dans le contexte des politiques actuelles de décentralisation, un rapport récent faisait observer que "les droits fonciers des minorités ethniques et religieuses présentent des problèmes complexes susceptibles de dégénérer en conflit. Dans une grande partie du pays, les régimes fonciers prérévolutionnaires étaient le produit de conquêtes, d'aliénation des terres et de colonisation par des groupes venus du nord. Ce système s'est effondré avec la révolution, laissant derrière lui diverses tensions interethniques."²⁶

On s'accordait récemment à penser en Éthiopie que les nouvelles politiques pourraient donner lieu à des conflits entre les groupes ethniques prédominants et les minorités

ethniques et religieuses dans les nouvelles zones administratives, et qu'elles pourraient aussi empêcher le gouvernement de remédier à la pauvreté dans les régions surpeuplées et désertifiées du fait des programmes de réinstallation dans les zones moins peuplées et plus fertiles du sud.

La survivance coloniale en Afrique

Il est important de comprendre la survivance de la discrimination coloniale en Afrique. Dans les colonies françaises et belges, les politiques initiales étaient ouvertement assimilationnistes et n'admettaient aucun droit hormis ceux traditionnellement prévus par les codes civils européens. L'approche fondamentale consistait à ne reconnaître en droit que les formes individuelles de propriété foncière, proclamant que les occupants africains de la terre n'avaient aucun droit en l'absence de l'enregistrement d'un titre foncier et que toutes les terres non enregistrées appartenaient à l'État et pouvaient faire l'objet de concessions. Toutefois, vers le milieu des années 1950, les droits fonciers coutumiers africains ont été reconnus plus explicitement. En revanche, dès le départ, la politique britannique avait été de reconnaître en droit la jouissance en commun des terres et d'accorder aux chefs traditionnels les pouvoirs d'attribuer la terre et de statuer en cas de revendications. Malgré cela, la loi n'autorisait pas les utilisateurs individuels à vendre ou hypothéquer leurs terres.

Il existait de grandes différences entre les politiques de pays colonisés et non colonisés et les territoires sous tutelle. Dans des pays colonisés comme le Kenya et la Rhodésie (Zimbabwe), les fermiers africains ont dû attendre la fin de l'ère coloniale pour être autorisés à enregistrer leurs terres en tant que propriété individuelle et transférable. Avant cela, le droit britannique prévoyait que les Africains étaient de simples métayers de la couronne dans les réserves. Il s'est toutefois produit une anomalie dans laquelle le droit n'a pas été traduit dans la réalité. Des transactions foncières ont eu lieu entre fermiers africains et entre Africains et colons, et les membres des tribus africaines qui avaient l'esprit d'entreprise ont intensifié leurs demandes de titres fonciers individuels et de preuve des transactions qui avaient eu lieu. Au Kenya, la première réaction fut d'enregistrer, de remembrer la terre et de clôturer à l'intérieur des réserves, si tous les résidents d'un village en faisait la demande. En 1961, toutes les restrictions d'achat des terres africaines situées dans les réserves européennes furent abolies.

En Rhodésie du sud, une loi de 1951 accordait le transfert -mais pas l'héritage - des droits d'élevage et de

pâturage à un nombre limité de fermiers individuels. Le droit d'affecter les terres avait également été retiré aux chefs traditionnels et dévolus aux commissaires de districts. Dans les années 1950, la politique britannique dans cette colonie fut de créer une nouvelle catégorie dénommée "maîtres fermiers" africains auxquels devaient être conférés des titres foncier individuels.

Dans les colonies britanniques moins peuplées de blancs, il était moins nécessaire de rechercher des justificatifs en droit pour déposséder les Africains. La politique consistait principalement à diriger indirectement par le biais de la protection ou de la promotion artificielle des chefs traditionnels auxquels étaient dévolus la propriété et le contrôle de la terre. À l'instar des économies coloniales, il y avait des restrictions à l'aliénation des terres d'Africains aux non-Africains et une ferme intention générale d'empêcher l'apparition d'un marché foncier parmi les fermiers africains.

Afrique du Sud: contestation des droits fonciers des minorités

En Afrique du Sud, le fondement juridique des droits à la terre est devenu un point brûlant de controverse. Les débats fonciers se sont intensifiés en 1991, lorsque le gouvernement nationaliste a adopté une législation visant à abroger toutes les mesures statutaires qui régissaient les droits à la terre d'un point de vue racial. Les propositions du gouvernement, qui visaient uniquement à abroger les lois sans aborder les inégalités pratiques nées de la mise en oeuvre précédente, ont été rejeté massivement par le Congrès national africain et d'autres groupes d'opposition. Ces derniers affirmaient que les politiques et les droits fonciers devaient traiter de la question des revendications territoriales des nombreux noirs qui avaient été illégalement dépossédés par les politiques de l'apartheid, et que le futur droit foncier devait être basé sur de nouveaux principes d'égalité et devait restreindre et limiter les droits à la propriété fermement établis des fermiers blancs.

Les droits fonciers étaient sans doute la plus difficile des questions négociées lors du passage à un gouvernement par la majorité. Du fait que l'ANC a cessé d'appuyer la nationalisation des terres, il convenait d'examiner la nature des revendications concurrentes de terres spécifiques, ou de la terre en général, pour servir de base à l'établissement des politiques futures. Il y a eu une pléthore d'articles sur les dimensions économiques et juridiques des droits fonciers.

Les lois foncières raciales, qui remontent à 1913, ont été le fondement économique du système d'apartheid.

S'agissant des zones rurales, l'instrument original était la loi foncière autochtone (loi foncière noire) de 1913, qui prévoyait la ségrégation entre le régime de possession des noirs et des non-noirs. Elle interdisait à chaque groupe racial de conclure un accord quelconque pour acheter, louer ou acquérir d'autre manière la terre allouée à chacun d'eux. La liste des terres identifiées comme appartenant aux noirs ou occupées par ces derniers figurait en annexe à la loi. La loi sur les sociétés immobilières et la propriété foncière (Development Trust and Land Act) de 1936 avait identifié à l'époque certaines terres devant être "libérées" pour être occupées par des noirs, élargissant les secteurs réservés dont la liste figurait dans la loi de 1913. Cela eut pour résultat final de restreindre l'occupation noire à moins de 15 % de la surface totale et de réserver le reste de la terre à l'occupation exclusive des blancs.

La plus grande partie des terres réservées aux noirs appartient légalement à l'État ou aux "Bantoustans" autonomes. Les terres des blancs sont divisées en titres individuels. Les conflits dans les zones réservées aux blancs sont de deux principaux ordres. Le premier concerne les "points noirs", où des particuliers et des communautés noirs avaient obtenu les droits de pleine propriété aux terres, généralement avant l'adoption de la loi de 1913. Pas moins d'un million de noirs ont par la suite été déplacés de force de ces zones, entre le début des années 1960 et le milieu des années 1980. Dans certains cas, les propriétaires ont pu faire valoir leurs droits devant les tribunaux, et la pression du public a mis fin aux déplacements en 1985. Il reste que des centaines de milliers de victimes de ces déplacements demandent la restitution de leurs terres.

Le second ordre de conflits, plus nombreux que dans le cas du précédent, met en cause les locataires et les métayers des fermes appartenant aux blancs. Les lois de 1913 et de 1936 interdisaient aux noirs d'être locataires et de s'établir sur les terres des blancs. Toutefois, les lois ont été contrecarrées non seulement par les locataires traditionnels mais aussi par de nombreux fermiers blancs. La location était perçue comme mutuellement pratique en ce qu'elle garantissait un apport de travailleurs sûr et des animaux de trait pour effectuer les travaux agricoles. Cependant, la loi qui rendait techniquement illégal un régime de travail répandu a servi à priver les locataires du recours en droit contre les conditions de travail et les traitements abusifs ou contre l'éviction arbitraire, lorsque les propriétaires décidaient de vendre leurs propriétés ou de mécaniser leur exploitation. Avant les années 1940, le gouvernement était peu enclin à prendre des mesures effectives contre ces arrangements bien qu'il avait les pouvoirs de le faire, probablement en raison des difficultés pour obtenir la coopération des fermiers

blancs. Cependant, à partir des années 1950, de nouvelles lois ont été promulguées, lesquelles facilitaient l'éviction des locataires et des squatters.

Dans les régions agricoles à forte intensité de capital, les locations traditionnelles ont rapidement été remplacées par un système de main-d'oeuvre salariée. Dans d'autres régions toutefois, les locataires noirs des fermes appartenant à des blancs auraient augmentés d'environ deux millions entre 1950 et 1980. Toutes les années 1980 ont connu un violent processus d'éviction et de résistance de la part des locataires dans les régions plus "féodales" du Transvaal, du nord du Natal et dans certaines parties de l'État libre d'Orange. Ce processus a notamment comporté des évictions individuelles et collectives - ces dernières se sont produites lorsque de grandes entreprises d'exploitation forestière achetaient les terres sur lesquelles se trouvaient des fermes individuelles appartenant à des blancs; il y eut également d'innombrables cas de coups et blessures ou de meurtres commis par des fermiers blancs.

Des documents juridiques récents font état des principes et procédures permettant de traiter ces problèmes. L'un des thèmes communs est le manque de légitimité des lois en vigueur ; les spécialistes du droit en Afrique du Sud font parfois la distinction entre la crise de la légitimité provenant du système d'apartheid et le fait que, dans l'ensemble, le droit agraire n'a pas été à même de mettre à profit les régimes fonciers coutumiers et traditionnels. Ces spécialistes recommandent généralement un concept plus pratique des titres de propriété, comprenant des restrictions des droits privés et des garanties des droits de fermage, analogues au concept de la fonction collective de la propriété qui, dans le passé, a influencé le droit agraire en Amérique latine.

Les questions d'équité figuraient à peine dans les récentes propositions gouvernementales de réforme agraire. Dans son livre blanc de février 1991 sur la réforme agraire, le gouvernement avait annoncé sa décision d'abroger finalement et sans condition les lois de 1913 et de 1936 relatives à la propriété de la terre, la loi de 1966 relative à la séparation dans l'habitat, la loi de 1984 sur le développement des communautés noires et toutes les autres dispositions régissant l'acquisition de droits fonciers, ainsi que l'exercice de ces droits en fonction de l'appartenance à des groupes de population. Il avait également annoncé l'adoption d'une série de mesures supplémentaires, dont l'abolition des mesures restrictives dans les "Bantoustans" autonomes, l'appui du gouvernement pour favoriser l'accès aux droits fonciers pour l'ensemble de la population, des amendements au système foncier "tribal" permettant aux communautés tribales d'avoir accès au marché de l'immobilier en leur nom propre lorsque la terre aura été rendue accessible à tous, et de nouvelles politiques relatives à l'exploitation de

la terre pour garantir la conservation et la protection de l'environnement et des ressources.

Une question d'importance dont ne parle pas le livre blanc ni la loi à l'appui est celle de la restitution des terres. Le gouvernement a estimé qu'un programme de restitution des terres aux particuliers et aux communautés qui en avaient été précédemment dépossédés ne serait pas réaliste. Exception faite de l'énorme potentiel de conflit que renferme ce programme, des revendications simultanées et contradictoires rendraient difficile, voire impossible la mise en oeuvre d'un tel programme. L'ANC a répondu qu'aucune tentative de réforme agraire ne pourrait espérer gagner la légitimité ou la crédibilité si le gouvernement ne s'engageait pas à rendre la terre aux victimes de déplacement forcé.

Une constitution provisoire pour une Afrique du Sud de postapartheid a été adoptée à la fin de 1993. Elle contient des dispositions accordant une forte protection des droits de propriété existants, ainsi qu'un article séparé couvrant la restitution des droits fonciers, et une proposition de loi permettant de traiter les revendications. Un particulier ou une communauté a le droit de demander la restitution d'un droit à la terre de l'État, si elle en avait été dépossédée après une date devant être fixée par la loi, mais qui ne soit pas antérieure à 1913, et si la dépossession avait eu lieu en vertu d'une loi ou dans le but d'affermir l'objet d'une loi qui aurait été contraire à l'interdiction de la discrimination raciale. Un comité sur la restitution des droits fonciers devait également être établi.

Régime foncier pastoral

Les pasteurs sont les principales victimes de la colonisation agraire et des politiques d'enregistrement en Afrique. Toutefois, au cours des dernières années, on constate de plus en plus que les problèmes sociaux et économiques des pasteurs transhumants augmentent du fait des plans et politiques qui font fi des droits fonciers traditionnels de ces derniers.

Au Kenya, par exemple, on n'a tenu aucun compte des besoins particuliers des pasteurs et de la question de la transhumance lors de l'affectation des terres coloniales. Les droits de passages traditionnels le long des routes de transhumance n'étaient plus reconnus par la loi. Des groupes, comme les Masai ont été confinés sur des terres de réserve délimitées en fonction des zones occupées pendant la saison des pluies, et de ce fait ont perdu une grande partie de leur terre traditionnelle. La dernière période coloniale a vu un conflit intense entre les pasteurs et les colons ; les Masai, qui ont l'esprit d'entreprise, ont été encouragés à délimiter les grands pâturages libres en fermes individuelles.

Après l'indépendance, les lois et politiques internes ont réformé le fondement juridique du régime foncier parmi les pasteurs Masai. La loi agraire de 1968 sur les représentants de groupe a adapté les programmes d'enregistrement en fonction de ce qui était considéré comme des besoins particuliers des communautés pastorales. Cette loi visait essentiellement à créer des exploitations collectives en tant qu'entités territoriales. La législation reflétait le souci des autorités kényennes, appuyées par les donateurs internationaux, de commercialiser l'élevage du bétail. Une tendance s'est fait jour ces dernières années en faveur de la subdivision des exploitations collectives et de l'individualisation de l'occupation des terres Masai.

En Tanzanie, comme dans le reste de l'Afrique, l'exploitation et les politiques d'aménagement de la terre pratiquées ces dernières années ont conduit à une importante aliénation des zones pastorales traditionnelles. Les communautés Masai ont été victimes de l'expansion de la production des céréales lorsque les sociétés privées et para-étatiques ont tenté d'obtenir les titres fonciers de terres soi-disant "vacantes", mais ce sont les programmes de conservation de la vie sauvage dans leur habitat traditionnel qui ont constitué la principale menace. Outre la zone de conservation du Ngorongoro, il existe actuellement plusieurs parcs nationaux et réserves de chasse qui couvrent plus de 25 900 km². D'autres propositions ont été faites pour étendre les parcs existants et créer des zones tampons pour séparer les établissements humains des parcs. En raison des nouveaux règlements en matière de conservation, les populations pastorales pourraient éprouver encore plus de difficultés à revendiquer leurs droits coutumiers.

L'un de ces groupes pastoraux s'est efforcé de faire valoir ses droits à la terre traditionnelle en ayant recours à l'appareil judiciaire. Il s'agit des pasteurs Barabaig du district de Hanang dans la région d'Arusha, qui ont été victimes d'une aliénation importante de leurs terres du fait que celles-ci ont été attribuées à des fermes d'État pour la production céréalière. L'infortune des Barabaig a attiré l'attention des organisations de défense des droits de l'homme au niveau international. Au niveau national, leur cas a été adopté par un comité d'aide judiciaire non gouvernemental.

Depuis 150 ans au moins, les Barabaig occupaient les plaines qui entourent le mont Hanang. N'ayant plus accès aux zones fertiles et humides où sont maintenant installés les étrangers pour la culture des récoltes, les Barabaig se voient de plus en plus obligés à rompre avec leur système de rotation traditionnel et à migrer. La pression exercée sur leurs terres a brutalement augmenté à la fin des années 1960 lorsque le gouvernement a introduit la motoculture du blé par le biais d'une grande organisation para-étatique jouissant d'une importante aide financière et

technique canadienne. On estime que ce projet a entraîné la perte d'un tiers des pâturages des Barabaig, qui présentaient le meilleur potentiel agricole.

Les premiers efforts déployés par les Barabaig pour porter leurs revendications devant les tribunaux se sont révélés vains. En 1985, un village a contesté l'aliénation de ses terres traditionnelles au motif que celles-ci leur avaient été attribuées par le corps municipal. Une première décision en faveur du village a été rejetée en appel. Les actions en justice maintenant entreprises par le comité d'aide judiciaire au nom des Barabaig concerne la question plus large des titres coutumiers. En juillet 1989, le Premier Ministre a publié un avis administratif qui mettait fin aux droits coutumiers sur les terres des Barabaig sous occupation para-étatique. La Cour suprême a été saisie d'une affaire dans laquelle est contestée la légalité constitutionnelle de l'avis administratif.

Dans d'autres zones pastorales de Tanzanie, où l'aliénation massive n'a pas encore eu lieu, le recours à l'appareil judiciaire semble offrir une possibilité de protéger les terres pastorales. Après avoir effectué les levés, les cartes et l'enregistrement de leurs terres, les communautés pastorales peuvent maintenant obtenir l'"octroi du droit d'occupation". En vertu des dispositions des lois municipales et coopératives de 1982, ils sont autorisés à établir des règlements fondés sur le droit foncier coutumier. Partant, des ONG ont mis au point des programmes d'assistance judiciaire aux communautés pastorales, pour aider les conseils de villages à obtenir des droits à la propriété.

Enjeux de l'avenir

Il y a peu de temps encore, l'Afrique était considérée comme différente des autres régions en développement en raison de l'abondance de la terre. La terre agricole ne subissait pas de pression réelle et il n'y avait pas non plus de pression externe importante pour réformer les dispositions en matière d'occupation coutumière. Tout cela change actuellement du fait des tendances démographiques et de la crise structurelle qui sévit en Afrique depuis le début des années 1980. La terre est

actuellement la question politique la plus importante sur tout le continent et une source de multiplication des conflits en tous lieux. L'accent qui est mis sur l'octroi et l'enregistrement des titres de propriété, et la large place généralement accordée aux forces de marché accélèrent l'expulsion des terres et stimulent les tensions interethniques.

Dans toute l'Afrique, un équilibre difficile doit être atteint entre l'égalité des droits et le respect des systèmes coutumiers de répartition de la terre et de son exploitation. Les droits à la terre basés sur le genre illustrent parfaitement ce qui précède. L'importance du rôle de la femme dans l'agriculture africaine est généralement acceptée. Leur travail compte pour près des trois quarts de la production vivrière et l'on estime que le nombre de femmes est supérieur à celui des hommes en agriculture. Cependant, même en vertu des systèmes traditionnels d'héritage patrilinéaire, les femmes peuvent souffrir d'une insécurité fondamentale pour ce qui est des droits à l'exploitation de la terre, du fait que des terres leur sont allouées uniquement si elles sont mariées avec un membre de la lignée. Néanmoins, les régimes fonciers coutumiers accordent généralement aux femmes une sécurité foncière effective. Depuis l'indépendance, les réformes du régime foncier, notamment les programmes d'enregistrement de la terre, ont porté préjudice à la sécurité foncière des femmes. La législation moderne et les programmes d'octroi de titres fonciers ont eu pour résultat de refuser aux femmes leur droit traditionnel à une parcelle de terre donnée par leur mari. L'expansion des cultures commerciales, quant à elle, a entraîné la perte des revenus et de l'héritage.

Les tentatives faites pour élaborer des régimes fonciers uniformes, même basés sur le droit coutumier, comportent une discrimination analogue. Même lorsque les femmes parviennent à se procurer des titres reconnus par la loi, il se peut que cela ne leur apporte aucune protection effective en cas de conflits avec les principes du droit coutumier. Ainsi, l'expérience africaine fournit une mise en garde contre l'acceptation aveugle du droit coutumier, lorsqu'il diffère des principes fondamentaux en matière d'égalité et de droits de l'homme.

Privatisation et restitution en Russie et en Europe orientale

La Russie et les ex-républiques soviétiques

Les droits fonciers, qu'il s'agisse de ceux des minorités ethniques ou des populations rurales en général, sont devenus une question politique délicate en Russie et dans les ex-républiques soviétiques. La privatisation, qui est à son tout début, voit déjà naître de multiples conflits fonciers dans toute la Russie. Nombre d'entre eux doivent être considérés d'un point de vue ethnique mais il est important de faire la distinction entre la manière dont les diverses revendications sont faites et pourront l'être à l'avenir et les principaux fondamentaux qui les sous-tendent. Tout d'abord, il y a les minorités qui ont été déportées en bloc de leurs zones traditionnelles d'habitation pendant la période communiste et qui peuvent maintenant prétendre au rapatriement et à la restitution de la terre. En second lieu, il y a les revendications et problèmes spécifiques des minorités du nord qui vivent dans les régions arctiques et des autres populations nomades de la Sibérie et des régions extrême-orientales. On peut examiner les questions relatives aux droits fonciers des minorités russes sous l'angle de la restitution et de l'indemnisation des victimes de déplacement dans le passé, de l'autonomie et de la protection spéciale accordée par l'État aux minorités autochtones identifiées comme telles.

En troisième lieu, il y a les énormes problèmes fonciers causés par l'effritement de l'Union soviétique à quelque 60 millions de personnes appartenant à des groupes minoritaires vivant hors de leur foyer national traditionnel, y compris environ 25 millions de Russes. L'effondrement de l'ex-Union soviétique a servi à "internationaliser" certaines questions relatives aux minorités, notamment la pénible situation des Turcs Meshkets, exilés en Ouzbékistan et au Kazakhstan et qui souhaitent maintenant revenir dans leur foyer national en Géorgie ou à être réinstallés en Azerbaïdjan ou en Turquie. Dans certains cas, le Gouvernement russe peut adopter des mesures internes pour apaiser les tensions, comme par exemple offrir aux travailleurs d'usine russes en Estonie de la terre agricole en Russie. Dans d'autres cas, il est uniquement possible de négocier une solution bilatérale entre les nouveaux États concernés.

Principes généraux

En mars 1990, à la fin de la période communiste, le Gouvernement soviétique a adopté ses "Principes fondamentaux de la législation de l'URSS et des républiques de l'Union concernant la terre". Dans le cadre de ces principes généraux, on a estimé que l'exploitation de la terre par les minorités nationales ou ethniques méritait un traitement spécial. Les types de terre ont été divisés en sept catégories, dont la terre agricole, la terre forestière et la terre de réserve, la terre des zones peuplées, qu'il s'agisse de villes, de villages ou de zones rurales, et les terres désignées à des fins spéciales, notamment des terres pour la défense et des réserves naturelles. Il était toutefois stipulé que "des règles spéciales pouvaient être énoncées par la législation de l'Union et des républiques autonomes à l'usage des catégories de terre visées ci-dessus dans les zones où des minorités nationales ou ethniques vivent et ont une activité économique."

Les soviets de représentants du peuple ont été investis de pouvoirs leur permettant d'exproprier des parcelles de terre ou de les octroyer à des citoyens, des kolkhozes et des sovkhoses et à d'autres entreprises ou institutions aux fins de possession et d'exploitation. Le texte disposait toutefois :

Dans les zones où de petites communautés de minorités nationales ou ethniques vivent et exercent une activité économique, l'octroi et l'expropriation à d'autres fins que ces activités ne pourront avoir lieu qu'en fonction des résultats d'un référendum effectué parmi ces minorités nationales ou ethniques, avec l'accord des soviets compétents de représentants du peuple.

La compétence des républiques de l'Union et des républiques autonomes concernant le règlement des relations foncières incluait "la définition des frontières et territoires où vivent et travaillent des minorités nationales et ethniques et qui sont régis par des lois spéciales relatives à la terre, avec l'accord des soviets locaux des représentants du peuple".

À la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, il est fort probable qu'il ne sera pas tenu compte des revendications et préoccupations spécifiques des minorités dans le cadre de la tendance générale à la privatisation des

terres agricoles. La tendance actuelle est vers une plus grande reconnaissance des droits individuels de l'occupation des sols, bien que les initiatives vers la privatisation totale de la propriété foncière aient été progressives et hésitantes. En 1993, la législation foncière russe évolutive autorisait la propriété foncière privée avec le droit de la léguer, mais avec des droits de vente restreints. Un décret présidentiel promulgué en décembre 1991, et les recommandations publiées par le ministère de l'Agriculture le mois suivant, régissaient la réorganisation des kolkhozes et des sovkhozes. Tous les kolkhozes et les sovkhozes devaient spécifier si ils souhaitaient maintenir leurs présentes formes d'organisation ou modifier leur exploitation des sols d'ici au début de 1993.²⁷

Les politiques actuelles semblent mettre l'accent sur la restructuration des groupements d'exploitation, en tenant compte de différentes méthodes d'exploitation des sols, mais fondé sur les décisions prises par les occupants actuels des kolkhozes et des sovkhozes. Contrairement à la situation récente dans les républiques baltes et certains pays d'Europe centrale et orientale, les politiques de l'État ne semblent pas avoir tenu compte des revendications précédentes émanant de personnes affectées par la collectivisation ou la réinstallation forcées.

L'agriculture familiale est peu développée à ce jour. En mai 1993, il y avait environ 1,5 millions de cultivateurs seulement qui travaillaient dans un peu plus d'un demi million d'exploitations dans toute l'ex-Union soviétique, dont la moitié dans la Fédération de Russie. De puissants groupes d'intérêts, qui ont fait pression pour conserver les grandes exploitations, sont en grande partie responsables du retard de la mise en oeuvre de la loi foncière de 1990, tout simplement en transformant la plupart des kolkhozes et des sovkhozes en sociétés en commandite par actions souvent gérées par d'anciens directeurs de kolkhozes et de sovkhozes. Ce sont toutefois ces puissants groupes d'intérêts que le décret d'octobre 1993 sur la réglementation des relations foncières et le développement de la réforme agraire en Russie vise à démanteler.

Les minorités de la Russie septentrionale

Des craintes sont maintenant exprimées quant aux conséquences de ce qui précède pour la sécurité foncière des minorités traditionnelles. Au moins un journaliste a averti qu'un marché foncier libre pourrait être désastreux pour les minorités du nord, qui doivent être protégées par des droits fonciers spéciaux, y compris la jouissance à vie des terres ancestrales.²⁸

La situation des minorités de la Russie septentrionale fait l'objet d'un rapport publié récemment par MRG.²⁹ La

sécurité des droits fonciers constitue maintenant la principale exigence exprimée par ces groupes minoritaires, qui ont formulé leurs revendications - dont beaucoup ont trait à la terre - par l'intermédiaire d'organisations de représentants nouvellement constituées depuis la fin des années 1980. Dans ce rapport MRG de Nikolai Vakhtin - qui se ferait l'écho des revendications de ces nouvelles organisations - les recommandations portent sur l'approche du "territoire réservé" sous forme de parcs biosphères en Russie établi à l'usage exclusif de ces populations. D'aucuns diront également que les dommages causés à l'environnement du fait du développement industriel et de l'extraction des ressources devraient être reconnus par l'État et que le principe de l'indemnisation devrait être accepté.

Les populations déportées

Tout espoir que l'effondrement de l'Union soviétique permettrait aux populations précédemment déportées d'obtenir justice rapidement semble s'être évanoui. Les chefs des États qui ont succédé à l'Union semblent maintenant incapables ou peu désireux de résoudre les questions complexes de ces nations "punies". De fait, le morcellement soviétique a ajouté de nouvelles complications à ces situations qui étaient déjà délicates auparavant. Par exemple, quelque 250 000 Tatars de Crimée sont récemment rentrés dans leurs foyers nationaux le long de la mer Noire mais se trouvent maintenant impliqués dans une lutte pour obtenir la souveraineté sur la péninsule située entre la Russie et l'Ukraine.

Les populations déportées sont loin de représenter un groupement homogène. Les terres traditionnelles de cinq peuples: Balkares, Tchétchènes, Ingouches, Koumyks et Karatchaïs - leur ont été rendues en partie dans les années 1950³⁰. Six autres peuples: Tatars de Crimée, Grecs, Coréens, Kurdes, Turcs Meshkets et Allemands de la Volga - avaient été identifiés dans la politique sur la nationalité adoptée en 1989 par le Parti communiste soviétique.³¹ Un troisième groupement - comprenant les Polonais, les Vepses et les Rom - n'ont jamais été officiellement inclus sur les listes soviétiques de populations déportées, bien que des articles sur leur déportation aient été publiés à l'époque dans la presse soviétique.³²

Même les populations appartenant au premier groupe n'ont pas toujours été autorisées à retourner dans les zones qu'elles occupaient à l'origine. La plupart ont vu les frontières de leur foyer national passablement modifiées. Dans le deuxième groupe, ni les Tatars de Crimée ni les Allemands de la Volga n'ont réussi à retrouver leur autonomie. Bien que la plupart des Tatars soient

maintenant rentrés en Crimée, une petite minorité seulement a pu acheter des maisons ou de la terre. Les Allemands, de même que les Grecs, les Polonais, les Coréens et les Turcs, ont de plus en plus recours à l'émigration, bien que les gouvernements allemand et polonais aient donné d'importantes sommes d'argent pour créer des établissements humains nationaux dans l'ex-Union soviétique pour éviter une immigration massive. Ni les Kurdes, dont le foyer national est enclavé dans l'Azerbaïdjan entre le territoire contesté du Haut-Karabakh et l'Arménie, ni les Meshkets, qui ont été déportés de la région frontalière turco-géorgienne, ne peuvent espérer être réinstallés dans un avenir proche.

En juillet 1992, lors d'une réunion des chefs de gouvernement de la Communauté d'États indépendants, une loi a été adoptée sur leurs populations déportées, aux fins de coordonner la restitution de leurs droits.³³ Toutefois, compte tenu de l'opposition locale à la reconstitution des anciennes zones autonomes, la meilleure solution à court terme semble être la mise en place d'unités nationales basées sur des établissements humains ou des villages dans les foyers nationaux traditionnels et dans les zones de déportation. Ces unités, qui étaient très répandues en Union soviétique jusque dans les années 1930, permettraient aux minorités nationales d'acheter de la terre dans le cadre des programmes actuels de réforme agraire.

Problèmes de définition

Depuis le début des années 1990, le Gouvernement russe reconnaît la nécessité d'accorder une protection spéciale aux droits fonciers de certains groupes minoritaires. Un certain nombre de projets de loi ont été élaborés à l'initiative du Comité du soviet suprême de la Fédération de Russie, notamment à l'instigation de membres sibériens et autochtones des soviets locaux et central.

L'un de ces projets, intitulé "Fondements du statut juridique des populations autochtones de la Russie septentrionale", a été élaboré en 1993 et adopté ultérieurement par l'Assemblée des députés. Certains principes figurant dans le projet ont également été soumis au Conseil constitutionnel sous forme d'amendements à la Constitution russe. Ils reconnaissent entre autres: que les populations autochtones du nord nécessitent une protection spéciale aux fins de conserver leurs modes de vie traditionnels, que les populations autochtones devraient avoir droit à des territoires de gestion prioritaire de la nature, que ces territoires ne devraient pas faire l'objet d'un retrait ou d'un développement industriel, que les populations autochtones devraient avoir des droits

exclusifs à l'exploitation collective et individuelle des ressources naturelles en cours de régénération, ainsi que des droits préférentiels aux zones de chasse et de pêche et aux pâturages de cervidés dans les lieux de résidence traditionnelle et dans les territoires de gestion traditionnelle de la nature, et que ces territoires pouvaient être répartis entre les communautés individuelles sur la base de titres fonciers garantis à vie.

Les entreprises et organisations qui ont causé des dommages aux terres autochtones, aux ressources naturelles et à l'environnement sur les territoires de gestion traditionnelle devraient verser une indemnisation appropriée aux organes autonomes locaux ou aux particuliers et adopter des mesures visant à régénérer ces ressources naturelles.

Il semble que les bénéficiaires éventuels d'une telle législation soient définis de manière assez arbitraire. Pendant près de 70 ans, l'Union soviétique, puis le Gouvernement russe, ont conservé la notion selon laquelle il y a exactement "26 nationalités mineures" telles que définies dans la liste des groupes minoritaires du nord établie en 1925. Toutefois, il y a au moins 21 autres groupes culturels qui ont des modes de vie similaires et qui sont confrontés à des problèmes économiques et culturelles similaires. Jusqu'à maintenant, ces derniers n'ont pas été officiellement reconnus par l'État qui les considère comme faisant partie de populations plus importantes.

Les États baltes et l'Europe orientale

Depuis le début des années 1990, la plupart des anciens pays communistes européens ont adopté de nouvelles lois foncières, ouvrant la voie à la privatisation des terres coopératives et collectives. On s'est peu soucié d'accorder un traitement spécial aux minorités éventuellement désavantagées, telles que les Rom ou "Tsiganes". Il existe toutefois un danger que les lois et méthodes d'action aboutissent à la discrimination envers les minorités nationales pour ce qui est de l'accès à la terre, par exemple, les émigrants russes et leurs descendants dans les pays baltes. Dans l'ensemble, la tentative de solution s'est fondée sur le principe de la restitution aux propriétaires fonciers qui avaient été expropriés de leurs anciennes terres sans indemnisation au moment de la collectivisation forcée. Dans certains cas, notamment dans les États baltes, l'accent a été mis sur la restitution physique des terres dont les anciens propriétaires avaient perdu les droits au temps de la collectivisation, sans être indemnisés. Dans d'autres cas, la restitution peut se traduire par le paiement d'une indemnisation sans restitution physique de la terre.

En Lettonie, l'optique actuelle est basée sur la restauration des droits qui existaient avant 1940. Le processus de réforme agraire a débuté en 1990, lorsque le Parlement a adopté une loi à ce sujet. La première étape a consisté à accorder aux agriculteurs le droit d'exploiter la terre et, dans les zones rurales, le programme de privatisation foncière a débuté vers le milieu de 1992. Le code civil de 1937 a été remis en vigueur en 1992, et une nouvelle loi relative à la privatisation des terres rurales a été adoptée en juillet de la même année.³⁴ Cette loi avait pour but principal de restituer aux anciens propriétaires fonciers ou à leurs héritiers les droits fonciers dont ils jouissaient au 21 juillet 1940, et de prendre des terres aux ressortissants lettons en échange d'une indemnisation. Une déclaration de 1940 sur la nationalisation foncière³⁵ a été déclarée nulle et non avenue.

La législation lettone de 1992 tient compte dans une certaine mesure des revendications des exploitants actuels de la terre, mais uniquement pendant une période limitée. Lorsqu'une terre a été accordée à une autre personne physique avant une demande de renouvellement de propriété, cette terre reste propriété de l'État mais la personne physique garde son droit d'exploitation de ladite terre pour une période maximale de cinq ans.

L'impact de ces réformes législatives demeure incertain. Une source a fait observer qu'en conséquence du premier stade de la réforme agraire, 52 600 exploitations paysannes et 103 500 petites fermes avaient été constituées, mais qu'un quart de la terre lettone continuerait d'être exploitée par différentes sortes de grandes exploitations agricoles.³⁶ Une autre source a noté que 6 500 ressortissants lettons et environ 1 000 anciens ressortissants lettons qui vivent maintenant à l'étranger souhaitent que leur propriété leur soit rendue lorsque la période d'application prendrait fin en juin 1991.³⁷ Cela signifiait qu'environ un tiers de la totalité de la terre serait rendue aux anciens propriétaires. Le reste continuerait d'appartenir aux grandes exploitations, aux anciens kolkhozes et sovkhozes, maintenant transformés en sociétés en commandite par actions.

On peut voir l'importance accordée depuis 1990 à la restitution dans les lois et politiques de réforme agraire en Bulgarie, en République tchèque, en Hongrie et en Roumanie. En Bulgarie, bien que la terre appartenait pratiquement en totalité à l'État au cours de la période communiste, les détenteurs de parcelles privées cultivaient environ 13 % des terres arables à la fin des années 80, ce qui représentait environ un quart de la production agricole. Une loi sur la propriété et l'exploitation de la terre agricole a été adoptée en février 1991 ; celle-ci visait à restituer la terre aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers, tels que définis par la loi de 1946 sur la réforme agraire. La propriété foncière

devait être limitée à 20 hectares dans les zones d'agriculture intensive, et à 30 hectares dans les zones montagneuses. Cette loi reconnaissait que les propriétaires d'origine pourraient ne pas recouvrer exactement la terre qu'il possédait mais que des parcelles équivalentes en surface et en qualité leur seraient attribuées aux fins d'éviter un morcellement excessif.

Dans la pratique, le processus de restitution a progressé lentement en Bulgarie: moins de 10 % des terres agréées avaient été restituées à la fin de 1992. En juin 1993, les décisions prises ne concernaient toujours qu'un peu plus de 15 % des terres devant être restituées. Toutefois, le gouvernement continuait d'espérer que la moitié des terres agréées seraient restituées à la fin de 1993.

La Bulgarie a connu un problème particulier lié à la politique d'assimilation forcée sous le régime Zhivkov, qui a débuté à la fin de 1984 et a entraîné en 1989 l'émigration massive des Turcs de souche vers la Turquie, dont la plupart étaient des fermiers spécialisés. Nombre d'entre eux, notamment ceux qui s'étaient activement opposés à l'assimilation, ont été sommairement expulsés et obligés d'abandonner leur domicile et leurs biens. D'autres, qui sont partis volontairement, ont dû vendre leurs biens à prix réduit aux fins d'obtenir un passeport pour quitter le pays. Les autorités ont informé bon nombre de ceux qui quittaient la Turquie munis de passeports de tourisme comportant des visas de trois mois, qu'ils pourraient réclamer leur propriété s'ils revenaient dans les cinq ans. Sur quelque 350 000 Turcs de souche qui sont partis en 1989, plus de 130 000 étaient rentrés en janvier 1990 en raison du climat économique défavorable en Turquie et des changements survenus en Bulgarie après la chute du régime Zhivkov. Le domicile de certains avait été détruit. En août 1991, le ministre de la Justice a annoncé des plans d'indemnisation pour ceux qui étaient revenus et qui avaient trouvé leurs biens confisqués ou détruits.

Un affilié de MRG en Bulgarie a affirmé que l'approche fondée sur la restitution pourrait avoir une incidence négative sur la sécurité de tenure foncière et d'emploi des groupes minoritaires.³⁸ Parmi les groupes minoritaires de Bulgarie, une proportion de musulmans et de Turcs de souche, plus élevée par rapport aux autres groupes ethniques, vivent dans les zones rurales et sont tributaires de l'agriculture pour survivre. Dans certaines parties du pays, pendant la période de collectivisation, ces minorités représentaient la majeure partie de la main d'oeuvre agricole. Bien que la législation actuelle prévoit que les terres domaniales devraient être mises à la disposition de ces groupes, ces derniers pourraient toutefois subir un préjudice du fait que les politiques de privatisation mettent l'accent sur la restitution historique.

De plus, les Tsiganes, notamment, ne possédaient pas de terres avant 1944. Ceux qui sont restés dans leurs villages traditionnels jouissaient d'un degré de sécurité foncière plus importante que les autres minorités ethniques. Toutefois, ces droits fonciers traditionnels sont de nouveau menacés par la privatisation. Dans le sud de la Bulgarie, notamment, la chute du prix des récoltes allié au

processus de restitution a entraîné une pauvreté croissante en milieu rural et le chômage généralisé parmi les Turcs de souche et les Tsiganes. De nombreuses minorités qui, encore récemment, vivaient de la terre en la faisant fructifier, n'en ont plus les moyens: dans certaines zones, le niveau de chômage avait atteint 80 % vers le milieu de 1992, et des villages entiers avaient été abandonnés.

Droits fonciers et territoires occupés: les Palestiniens

Contexte régional et rappel historique

Le Moyen-Orient, tout comme les autres régions en développement, porte les marques de son héritage colonial. Ses populations divisées par des frontières politiques sont la cible de déportations et d'évacuations sans fin. Certains de ces groupes, dont les Arméniens et les Kurdes, peuvent être clairement définis en tant que minorités ethniques ou nationales. D'autres peuvent être définis en tant que minorités religieuses, tels que les groupes chiites qui sont à cheval sur la frontière de l'Iraq et de l'Iran. Dans plusieurs pays du Moyen-Orient, dont les États du Golfe, l'Iraq, la Jordanie et le Yémen, un nombre considérable de populations "tribales" pratiquent une forme quelconque de régime foncier coutumier. Dans des pays comme l'Égypte, l'Iran, l'Iraq, la Syrie et la Turquie, les réformes agraires et leurs revirements ont eu un impact considérable sur la population locale. Les conflits d'ordre foncier et d'autres ressources économiques ont souvent été la cause de troubles à caractère ethnique, religieux ou tribal.

La présente section porte sur la situation des Palestiniens en Israël et dans les territoires occupés par Israël. Elle montre les plaintes et les arcanes nées de l'occupation illégale des territoires. Elle examine également les revendications territoriales des minorités arabes dans l'État d'Israël et la façon dont elles ont été abordées.

Pour les Palestiniens, les préoccupations en matière de droits fonciers se situent sur trois niveaux. L'une concerne les revendications politiques et territoriales en général pour la restitution des territoires occupés de la bande de Gaza et de la Cisjordanie et la création d'un foyer national palestinien. La seconde porte sur la restitution des terres des réfugiés qui avaient été forcés de les quitter en 1948. La troisième est l'exigence d'un traitement égal à celui des colons juifs quant aux droits fonciers et à l'exploitation de la terre en Israël même et dans les territoires occupés. Ce qui suit ne porte que sur le troisième aspect de la question et examine les principes qui sous-tendent les politiques israéliennes, les mesures législatives et administratives adoptées jusqu'à présent et les exigences que formulent maintenant les Arabes palestiniens et leurs groupes de soutien.

Le contexte historique et politique est succinctement décrit dans un rapport de MRG.³⁹ Après 1949, le

Gouvernement israélien a transféré la majorité de la terre arabe dans le nouvel État sous contrôle juif, et, bien que la propriété foncière ait été transférée dans les premières années, l'expropriation des terres arabes est un processus continu. Dans son rapport, MRG faisait observer: "Ayant perdu les deux tiers de leurs terres mais leur nombre ayant quadruplé depuis 1948, les Israéliens palestiniens ont rapidement évolué vers un prolétariat rural."

Les territoires occupés

Après la guerre israélo-arabe de juin 1967, la Cisjordanie et la bande de Gaza sont passées sous le contrôle des forces armées israéliennes. À l'exception d'Israël, les territoires annexés par ce pays ont été reconnus comme "occupés" par la totalité de la communauté internationale et donc protégés par la Quatrième Convention de Genève de 1949. La Convention dispose: "La Puissance occupante ne pourra procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle."

Depuis lors, les territoires occupés ont été soumis au régime militaire israélien et administrés par une série d'ordonnances militaires, dont bon nombre demeurent secrets à la date où ces lignes sont écrites. Selon l'urbaniste Anthony Coon: "L'aliénation de la terre des Palestiniens de Cisjordanie et son transfert à des organes de l'État d'Israël a été la politique de tous les gouvernements d'Israël depuis 1967".⁴⁰ Coon estime qu'en 1985, les autorités israéliennes s'étaient emparées de plus de 40 % des terres palestiniennes. Si l'on inclut les zones additionnelles qui sont soumises à des restrictions généralisées quant à l'exploitation et l'accès, le chiffre dépasse les 50 %. Les terres saisies n'ont jamais été rendues aux Palestiniens et d'autres saisies ont eu lieu sous différents prétextes. Coon estime qu'environ 60 % de la Cisjordanie avaient été saisis vers le milieu des années 1991 et qu'une zone additionnelle importante était soumise à des restrictions généralisées quant à l'exploitation et l'accès, voire l'expropriation pure et simple.

Raja Shehadeh, juriste palestinien, a identifié quatre phases législatives distinctes depuis 1967 au cours desquelles les autorités militaires israéliennes ont progressivement saisi les terres palestiniennes à des fins prétendument "militaires" ou au profit de colons juifs.⁴¹

Durant la première phase, de 1967 à 1971, le gouvernement militaire contrôlait toute transaction immobilière et avait pleins pouvoirs d'expropriation foncière. La deuxième phase, de 1971 à 1979, a privilégié l'installation des juifs en Cisjordanie, et le droit foncier a été modifié pour permettre aux non-Jordanais d'acquérir de la terre par des moyens autres que l'expropriation et la saisie. La troisième phase, de 1979 à 1981, a été caractérisée par l'arrivée de ressortissants israéliens en Cisjordanie ; les colons juifs de Cisjordanie tombaient sous le coup du droit civil et administratif local israélien et les excluaient de la compétence des tribunaux cisjordanais. La quatrième phase, à partir de 1981, a vu s'étendre davantage le droit israélien aux colonies juives ainsi que la séparation légale et administrative des juifs et des Palestiniens dans les zones occupées. Des mesures ont été renforcées aux fins de restreindre l'exploitation de la terre par les Palestiniens, notamment en leur retirant les permis de construire dans les zones arabes.

Selon Al Haq, organisation de défense des droits de l'homme basée en Cisjordanie, quatre méthodes principales sont utilisées depuis 1967 pour acquérir des terres palestiniennes dans les territoires occupés. La première consiste à confisquer la terre "à des fins militaires", bien qu'une grande partie des terres ainsi acquises aurait été utilisée à des fins non militaires. La seconde, utilisée plus intensément depuis 1979, consiste à déclarer la propriété non déclarée comme propriété domaniale. Les deux dernières méthodes consistent à s'emparer de la terre en tant que propriété "abandonnée" ou de l'exproprier "à des fins publiques".

Depuis le début des années 1990, les organisations de défense des droits de l'homme ont également constaté une recrudescence inquiétante de l'acquisition par Israël des terres palestiniennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Comme l'a fait observer Al Haq, cette recrudescence et cette installation illégales vont de pair avec la plus forte immigration juive qui se soit produite depuis les toutes premières années de l'histoire d'Israël.⁴² Les dossiers d'enregistrement des titres fonciers dans les territoires occupés sont fermés au public depuis 1967, ce qui rend impossible d'évaluer l'ampleur de l'acquisition de biens fonciers.

Cette politique soutenue de saisie des biens fonciers constitue une nette discrimination envers les Palestiniens et leurs droits fonciers et présente peut-être l'obstacle le plus important à une solution négociée du problème.

Anthony Coon écrit :

Le programme de colonisation exige la saisie progressive de plus en plus de terre; la prévention du développement

palestinien presque partout permettra un programme illimité de saisie des biens fonciers et une colonisation quasiment illimitée... Cette politique vise à empêcher l'avènement d'un État palestinien et finira par permettre l'annexion de la totalité de la Cisjordanie par Israël.

En septembre 1993, le Gouvernement israélien et l'OLP ont signé une Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie pour les territoires occupés. Cette Déclaration visait à établir une autorité autonome provisoire pour une période de transition inférieure à cinq ans devant aboutir à un règlement permanent fondé sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité. Bien que la question des établissements juifs devait finalement figurer à l'ordre du jour des négociations sur le statut permanent, elle était exclue des pouvoirs de l'autorité palestinienne provisoire.

La question de savoir si le problème des droits fonciers des Palestiniens sera au programme des futures négociations et comment il sera résolu, de même que la résolution des conflits entre les revendications des anciens propriétaires palestiniens et celles des colons juifs. Mais si ces questions ne sont pas examinées aux stades initiaux, la résolution du conflit pourra se révéler plus difficile à long terme.

Raja Shehadeh écrit :

La communauté internationale peut également apporter son aide en encourageant les processus juridiques qui permettent à la question de la propriété foncière et du zonage dans les territoires occupés d'être à nouveau ouverte à la contestation en espérant qu'une répartition plus équitable de la terre l'emportera... Du fait de l'autorité législative limitée dont jouit le Conseil palestinien en vertu de la Déclaration de principes et l'exclusion de la compétence de toute question touchant l'installation ou les Israéliens, le futur Conseil palestinien ne sera pas en mesure de... reprendre le processus d'enregistrement des biens fonciers, en tout cas pas dans la totalité du territoire au-delà de la terre qui est déjà sous contrôle palestinien. C'est peut-être dans ce domaine crucial et fondamental que la communauté internationale a un rôle à jouer. On pourrait peut-être trouver un mécanisme juridique dans lequel des experts nommés en dehors de la zone pourrait arbitrer la question de la propriété légale et examiner, en vertu du droit qui existait au début de l'occupation, qui a le droit de revendiquer la terre.⁴³

Droits fonciers des Arabes en Israël

Alors que l'attention mondiale était axée sur les droits des Palestiniens dans les territoires occupés, la situation de la

minorité arabe en Israël même a moins défrayé la chronique. Cependant, on estime que 17 % des citoyens d'Israël sont des Arabes palestiniens qui souffrent de la dégradation persistante de leurs droits fonciers depuis 1948. Ils vivent dans trois principales zones géographiques: en Galilée, dans le nord d'Israël, dans le "triangle" arabe situé au nord-ouest de la Cisjordanie occupée, et dans le désert du Néguev, dans le sud, traditionnellement peuplé de Bédouins nomades.

La perte importante des terres arabes remonte à la création de l'État d'Israël, en 1948. Comme l'a signalé l'Association arabe des droits de l'homme, selon une source israélienne, de 369 à 374 villages, dont 171 en Galilée, avaient été démolis ou dépeuplés à la fin de la guerre de 1948.⁴⁴ Cela représentait environ 45 % de toutes les installations arabes en Palestine d'avant-guerre, dont les terres ont été données à des colons juifs pour être exploitées. Avant la guerre, la population palestinienne qui comptait environ 1 400 000 personnes est brutalement tombée à 156 000 dans les limites de l'État nouvellement créé d'Israël. Près de 800 000 personnes se sont enfuies dans les pays arabes limitrophes, et quelque 81 000 personnes sont devenues déplacées à l'intérieur du territoire, ayant été forcées de fuir leurs domiciles mais étant restées dans les limites de l'État. Les réfugiés à l'intérieur du pays se sont vu empêcher de rentrer chez eux.

Le principal fondement en droit de l'expropriation des terres arabes était la loi de 1950 sur la propriété des absents. En vertu de cette loi, toute personne qui avait quitté la Palestine avant septembre 1948, ou qui s'était rendu en un lieu de Palestine détenu à l'époque par des forces qui s'efforçaient d'empêcher la création de l'État d'Israël ou qui luttaient contre sa création, était déchue de tous ses titres de propriété situés dans l'État d'Israël. D'autres lois héritées du mandat britannique ont aussi été invoquées pour justifier l'expropriation massive des terres qui appartenaient aux Arabes. On estime que 93 % de la terre se trouvant en Israël a été investie par l'État en tant que propriété du peuple juif.

Le sort des quelque 50 000 Palestiniens qui vivent dans plus de 120 villages non officiellement reconnus en Israël est particulièrement préoccupant. Ces villages existaient longtemps avant la création de l'État d'Israël ou avaient été établis près des zones d'habitation d'origine, à la suite de l'évacuation et de la démolition durant la guerre de 1948. Toute inclusion sur une carte officielle leur est interdite depuis 1948, au motif que les terres sur lesquelles ils sont construits ont été désignées comme zones agricoles. Plusieurs commissions gouvernementales ont été mises en place dans les années 1970 et 1980 pour enquêter sur ces problèmes de villages non reconnus, mais un rapport de 1986

recommandait des politiques plus fermes à leur égard, y compris la démolition accélérée des maisons. La politique gouvernementale consiste depuis lors à persuader ces villageois de déménager et de se rendre dans des zones d'installation prévues par l'État.

Les résidents arabes de villages non reconnus ont commencé à former de nouveaux groupes de pression pour s'opposer aux ordres de démolition et s'efforcer d'obtenir la reconnaissance officielle de leurs villages. En décembre 1988, par exemple, l'"Association des quarante" a été créée pour représenter les villages non reconnus dans les régions de Nazareth et de la Galilée, aux fins de lutter pour obtenir la reconnaissance, la fourniture de services fondamentaux et améliorer le niveau des services rendus aux résidents arabes. Plusieurs villages ont été reconnus depuis lors par le Gouvernement israélien mais une nouvelle vague d'immigrants juifs en provenance de l'ex-Union soviétique exerce de nouvelles pressions sur les terres arabes.

MRG a publié un rapport en 1990 dans lequel l'Organisation examine les revendications territoriales et les conflits fonciers touchant les minorités bédouines de la région du Néguev.⁴⁵ Comme l'indique Penny Maddrell, auteur du rapport, les problèmes contemporains dont souffrent les Bédouins sont en partie dus au fait que leurs terres traditionnelles n'avaient pas été enregistrées lorsque la Palestine était sous mandat britannique, alors que l'enregistrement de toutes les autres terres avait été pratiquement achevé. À l'instar d'autres Palestiniens, un très grand nombre de Bédouins se sont enfuis ou ont été expulsés de leur pays pendant la guerre de 1948. Ceux qui sont restés ont été confinés dans des zones militaires interdites, ce qui a facilité l'expropriation de leurs terres par l'État. Même lorsque les terres des Bédouins avaient été enregistrées, comme c'était le cas en Galilée, cela n'a pas empêché l'expropriation massive.

Après la fin du régime militaire en 1966, Israël avait promis d'examiner la question des revendications territoriales. Après qu'une procédure fut mise en place, il semble qu'une compensation monétaire ait été obtenue, mais les tentatives visant à récupérer la terre elle-même se sont révélées vaines. Les procédures judiciaires ont été massivement faussées au détriment des Bédouins.

À l'instar de nombreux pays en développement, depuis le milieu des années 1960, les politiques gouvernementales visent principalement à sédentariser les groupes nomades. Toutefois, en Israël, l'accent a été mis sur les zones d'installation urbaines planifiées. L'accès à de nouvelles terres agricoles et pastorales est limité, les baux sont accordés à court terme, ce qui n'apporte aucune sécurité foncière et n'incite pas à un développement durable à long terme. C'est pourquoi les communautés bédouines ne cessent de demander des terres et de l'eau

pour établir des villages agricoles en remplacement des zones d'installation planifiées.

Les réclamations actuellement formulées par les Bédouins concernent en premier lieu la reconnaissance de leurs droits fonciers historiques, et, en second lieu, le traitement à égalité avec les communautés juives en ce qui concerne l'accès à la terre et aux ressources. Pour l'essentiel, ils réclament les droits fonciers qui étaient les leurs avant 1948. Toutefois, la plupart des Bédouins seraient prêts à accepter des titres fonciers moins

importants, dans la mesure où leurs parcelles de terre seraient suffisantes pour subvenir à leurs besoins. Ils demandent en outre à être traités à égalité en ce qui concerne la jouissance non restrictive des titres ou la délivrance de baux à long terme, ainsi que des quotas d'eau d'irrigation égaux à ceux dont bénéficient les fermiers juifs israéliens. Ils sont également préoccupés par le droit de former des exploitations agricoles, au même titre que les juifs israéliens, sur leurs propres terres ou sur celles dont ils ont été éloignés par la force.

Conclusions

L'objectif du présent rapport est de fournir une vue d'ensemble des questions de droits fonciers touchant diverses minorités, à partir des documents disponibles et des connaissances personnelles de l'auteur. Il ne prétend pas offrir une étude approfondie d'une question fort complexe qui, en fait, a généré peu d'activités de la part des organisations de défense des droits de l'homme ou de développement. Dans le cas d'exemples précis, l'accent est mis sur le contexte juridique et politique pour la reconnaissance des droits fonciers des minorités, et sur les procédures existantes qui permettent aux différentes catégories de minorités de formuler leurs revendications foncières.

Comme la présente étude s'est efforcée de le démontrer, la terre est parfois une question clé des demandes de protection des minorités dans de nombreuses parties du monde. Dans certains cas, les minorités ont des doléances de longue date par lesquelles elles revendiquent le droit à la restitution des terres dont elles ont été dépossédées depuis plusieurs décennies, voir plusieurs siècles. Dans d'autres cas, elles réclament un statut de protection spéciale qui leur évitera d'être dépossédées aujourd'hui, ou bien, lorsqu'il existe des éléments de preuve d'une discrimination manifeste dans les systèmes d'accès à la terre et d'exploitation de celle-ci, elles revendiquent une véritable égalité des droits avec les majorités dominantes.

Le présent rapport porte principalement sur les droits fonciers des minorités vulnérables, dont la sécurité de tenure foncière a été compromise par les circonstances politiques et économiques. Ces minorités ont parfois perdu leurs terres du fait de l'occupation étrangère, lorsque les lois et les organes de la puissance occupante les ont désavantagées en droit comme en pratique ; ou du fait de la nationalisation, qu'il s'agisse de nationalisation pure et simple de toutes les terres ou de la nationalisation des forêts qui sont la source traditionnelle de subsistance de nombreuses populations minoritaires ; parfois du fait de programmes de colonisation ou de réinstallation; ou du fait de programmes d'exploitation minière, hydroélectrique ou forestière qui ont entraîné leur déplacement. Ces minorités ont aussi pu être victimes de forces économiques de plus grande envergure qui ont encouragé la commercialisation de la terre sans protéger efficacement les secteurs économiquement faibles de la société.

Tout au long de cette analyse l'accent a été mis sur les revendications relatives à la terre des populations autochtones et tribales, sur les normes nationales et internationales et sur les mécanismes permettant de résoudre les conflits en leur nom. Des progrès considérables ont été réalisés au cours des dix dernières années mais un certain nombre subsistent. Le principe fondamental est que les populations autochtones et tribales ont droit à la protection spéciale de leurs terres et des ressources connexes en vertu de lois et règlements qui les distinguent des autres groupes de la population nationale. En pratique, cela signifie généralement que les autres groupes bénéficient d'un régime de propriété privée et que les populations autochtones et tribales ont un régime de propriété commune, assorti de restrictions ou d'interdits catégoriques de leur droit de disposer de leurs terres ou de les hypothéquer. Les politiques de "réserves" en vertu desquelles des zones de terre et de territoire relativement importantes sont délimitées à l'usage exclusif des populations autochtones, sont efficacement appliquées dans les forêts d'Amérique latine et dans des régions comme celles des terres arctiques du Canada.

Les revendications foncières des populations autochtones remontent loin dans l'histoire, en tant que demandes de restitution des terres perdues lors des conquêtes et de la colonisation, ou du moins en tant que demandes d'indemnisation par des procédures équitables. Mais quelles sont les implications des principes de restitution pour les orientations juridiques et politiques d'aujourd'hui ? Ces principes comportaient des procédures juridiques complexes pour évaluer la validité de titres et traités centenaires. La restitution des terres des populations autochtones a été constitutionnellement reconnue en Amérique latine, par exemple après les révolutions mexicaine et bolivienne, mais n'a pas eu grande incidence sur la redistribution de la terre. Des demandes de restitution se sont fait jour récemment en Europe orientale et en Afrique australe: dans le premier cas, du fait que les décrets d'expropriation adoptés sous le régime communiste ont été déclarés illégaux – à cet égard, la mise en place d'un mécanisme de redistribution de la terre sous le régime de la propriété privée a été demandé; dans le second cas, du fait que la validité de l'expropriation et de l'achat des terres sous le régime de l'apartheid est mis en question – il est nécessaire de mettre en place un mécanisme visant à prendre en

considération les demandes des noirs, victimes de la dépossession. En outre, des décisions judiciaires récemment prises en Australie, qui ont rejeté l'ancienne doctrine de l'extinction des titres autochtones, pourraient poser les jalons de nombreuses demandes de restitution.

Théoriquement, le réveil des populations autochtones et l'évolution du droit international relatif aux droits autochtones ont de sérieuses implications sur les pratiques en matière de droits fonciers partout dans le monde. Les pays, principalement latino-américains, qui ont déjà ratifié la Convention No 169 de l'OIT se sont engagés à adopter des principes d'une portée considérable, par lesquels ils reconnaissent les aspects collectifs de la relation des populations autochtones avec leurs terres et territoires, ils garantissent spécialement leurs droits à la terre et à ses ressources, ils adoptent des peines pour l'intrusion non autorisée sur les terres des populations autochtones et des peines appropriées dans le système judiciaire interne pour répondre aux revendications foncières des populations concernées. Toutefois, ces principes sont difficilement conciliables avec les paradigmes prédominants du marché dont le but est essentiellement de favoriser la privatisation et la commercialisation des terres agricoles.

Dans l'ensemble, ces dernières années ont vu une tendance mondiale marquée vers la privatisation de la terre, notamment de la terre agricole, lorsque la propriété privée était jugée nécessaire pour améliorer la productivité. Bien que l'on fasse toujours de grandes déclarations en faveur de la réforme agraire à des fins politiques, l'élan mondial de redistribution de la terre a pris fin. La plupart des analystes des politiques en matière de développement ont tendance à souligner la nécessité de "transparence" des droits de propriété, et insistent sur la mise en place de programmes d'enregistrement des terres privées à cet effet. En termes simples, cela signifie que les droits fonciers devraient être régis par les principes de l'économie de marché, exception faite des droits fonciers des populations autochtones et tribales. Dans le même temps, on constate des préoccupations croissantes pour sauvegarder, notamment, les droits des populations autochtones et tribales au sein de cet environnement de marché.

La tâche consiste à prendre en considération les revendications foncières des millions de sans-terres autochtones et tribaux qui sont intégrés de longue date dans les sociétés nationales, mais dans des conditions inégales qui les exposent à l'exploitation. En Amérique latine, les efforts irréguliers qui ont été déployés au cours des dernières décennies pour maintenir ou même élargir les communautés autochtones ont été voués à l'échec, d'une part parce que les gouvernements étaient incapables ou peu enclins à empêcher les empiètements externes sur leurs terres, et d'autre part du fait que les politiques

économiques mettaient l'accent sur l'agriculture commerciale de grande envergure avec un besoin concomitant de main-d'oeuvre saisonnière autochtone bon marché. Les communautés autochtones sont devenues de petites unités non économiquement viables, utilisée uniquement en tant que réserve de main-d'oeuvre. Les bantoustans sud-africains ont vécu une expérience analogue.

Le présent rapport comporte une brève étude de la distinction que l'on établit parfois entre populations autochtones, tribales et d'autres minorités partout dans le monde. C'est une vaste question fort complexe, que ne résout guère le droit international actuel, et pour laquelle des vues très différentes sont exprimées par les gouvernements, les juristes, les anthropologues et les décideurs. Bien que l'auteur du rapport ne prétende pas apporter une réponse à ces questions, il est important de réfléchir à leurs incidences sur les travaux qui seront entrepris à l'avenir sur les droits fonciers et les minorités au sens large.

Il existe dans certains cas des distinctions évidentes entre minorités autochtones et non autochtones. Certaines minorités ethniques, par exemple, sont les descendants de travailleurs assujettis ou d'autres personnes qui ont migré par-delà les frontières nationales. En Asie, toutefois, le concept de population autochtone demeure sujet à controverse. En droit, la tendance est souvent de qualifier ces populations de "tribales". Dans bien des cas, les populations "tribales" d'Asie formulent leurs revendications territoriales selon les mêmes critères que les populations autochtones des Amériques, et exigent le maintien ou la restitution du statut spécial qui leur avait été accordé pendant la période coloniale. Toutefois, comme nous l'avons vu, c'est grâce à un accident de l'histoire que les droits fonciers de certaines populations autochtones ont fait l'objet d'une protection spéciale dans le passé, et que d'autres n'en ont pas bénéficié. Quant au concept de droits fonciers spéciaux ou séparés pour certains groupes minoritaires, comme le montre la présente étude, peut parfois constituer une discrimination évidente dans certaines circonstances. C'est notamment le cas des régimes minoritaires blancs en Afrique du Sud, où les droits fonciers ont été accordés selon des critères strictement raciaux dans des conditions d'inégalité flagrante. Il existe d'autres cas où la propriété d'une grande partie de la terre nationale est réservée en droit à un groupe ethnique, ce qui peut donner lieu à de graves tensions interethniques.

Cela soulève des questions difficiles si les droits fonciers des minorités doivent être traités comme une question thématique. Dans bien des cas, les revendications tendent à être rétrospectives, exigeant la restitution de terres auxquelles ces populations sont

historiquement fondées à réclamer et contestant la validité des lois ultérieures en vertu desquelles elles ont été dépossédées de leurs terres traditionnelles. Dans certains pays, ces revendications ont donné lieu à des négociations complexes sur la jouissance en commun de la terre et le partage du fruit de son exploitation. Le concept de droits fonciers pour certaines minorités peut également être perçu comme une remise en question des notions existantes de régime foncier et de jouissance de la terre, notamment la notion de terre en tant que bien privé et transférable. Cette approche est plus tournée vers l'avenir, cherchant d'autres formes d'exploitation et de gestion de la terre qui soient écologiquement durables, fondées sur des pratiques traditionnelles. Là encore, le paradigme autochtone et tribal peut avoir son importance, bien que les revendications peuvent être fondées sur les besoins présents plutôt que sur des droits historiques. Les travaux visant à doter certaines minorités "tribales" d'un statut spécial conformément au régime foncier perçu comme traditionnel, qui limitent leur capacité d'interaction avec des communautés ethniques plus importantes, peuvent encore se heurter à des difficultés. Dans bien des cas, la jouissance en privé de la terre va de pair avec la jouissance en commun et les régimes fonciers sont en évolution constante. Dans toute l'Afrique, notamment, des débats animés ont lieu quant à savoir dans quelle mesure les politiques foncières devraient maintenant être basées sur les régimes fonciers traditionnels et maintenir les pouvoirs traditionnels d'affectation des terres des chefs de tribus et de villages.

Dans tous les cas, toutefois, le principe sous-jacent aux droits fonciers spéciaux des populations autochtones et tribales est le droit d'"être différentes" du reste de la société nationale, compte tenu des facteurs historiques et de leur relation spéciale avec les terres, les territoires et le milieu dans lequel elles vivent. Il se peut que les revendications des populations autochtones ne soient qu'un aspect de revendications plus larges d'autodétermination culturelle et politique, mais le contrôle de la terre en est une condition indispensable.

Les distinctions qui sont établies entre populations autochtones et tribales et d'autres minorités vulnérables

sont parfois floues. Les populations autochtones sans terres peuvent en fait s'identifier à d'autres sans-terres, plutôt qu'en tant que groupe ethnique distinct nécessitant un traitement distinct. Réciproquement, un grand nombre de minorités ethniques, nationales et religieuses peuvent avoir tendance à s'identifier comme populations autochtones, du fait que les mouvements autochtones réussissent à obtenir la reconnaissance spéciale de leurs droits fonciers en vertu du droit international et interne.

La relation entre les droits fonciers des minorités et l'égalité des droits, y compris l'égalité des droits à la terre, est une question importante. Dans certains cas - surtout peut-être en Amérique latine - l'égalité officielle des droits a créé des inégalités flagrantes en pratique. Dans d'autres cas - notamment en Afrique australe et dans les territoires occupés par Israël - l'inégalité des droits fonciers a également entraîné des inégalités flagrantes en pratique. Il s'agit de cas de discrimination criante, dont la survivance doit maintenant être traitée par le biais de politiques et de programmes d'action concrète. La restitution des terres et la mesure dans laquelle les futurs gouvernements devraient reconnaître les revendications des propriétaires et occupants actuels, qui ont bénéficié de la discrimination raciale dans le passé, est une question brûlante. En Europe orientale, la restitution soulève d'autres questions. L'évolution des lois et des politiques basées sur les revendications de longue date des propriétaires privés avant l'époque de la collectivisation menace d'être préjudiciable à la sécurité foncière des minorités ethniques désavantagées qui n'avaient pas de prétentions à la terre auparavant.

Ces questions n'ont pas de réponses faciles. Dans certains cas, les minorités les plus vulnérables sont en danger d'extinction si leurs revendications à une protection spéciale ne sont pas satisfaites. Dans d'autres cas, les minorités plus fortes maintiennent leurs revendications foncières avec de plus en plus de vigueur, forçant l'État à créer des mécanismes pour y donner suite. Le temps est venu de faire face avec plus d'énergie à ces questions au niveau international, aux fins de prêter assistance à l'arbitrage d'une multitude de revendications complexes.

Recommandations

En publiant le présent rapport, MRG n'avait pas pour but d'obtenir des solutions définitives à ce stade mais de mettre en lumière les diverses questions qui sont en jeu et de stimuler la discussion dans les secteurs clés tant au plan international qu'à l'intérieur des États. L'auteur a soulevé un certain nombre de préoccupations dont on doit tenir compte lors de tout futur travail de recherche et de plaider sur les droits fonciers des populations autochtones et des autres groupes minoritaires. Ces préoccupations comprennent les problèmes de définition, la recherche d'un équilibre entre égalité des droits et protection spéciale, l'harmonisation des revendications concurrentes des occupants de la terre dans le passé et de ceux qui l'occupent aujourd'hui, ainsi que les différentes conceptions des droits fonciers à une époque de commoditisation croissante de la terre partout dans le monde.

Se fondant sur l'examen effectué par l'auteur, MRG formule les recommandations ci-dessous pour suite à donner.

Le droit international en évolution: questions de définitions et de politiques générales

1. S'agissant des activités normatives et de plaidoyers qui seront entreprises à l'avenir, la communauté internationale est confrontée à un dilemme. La question de la protection de la terre et des droits des populations autochtones et tribales aux ressources connexes prend de plus en plus d'importance mais le droit international ne mentionne pas les questions foncières liées aux minorités. Dans l'ensemble, les droits des populations autochtones et tribales et des autres minorités sont traités séparément en droit international, bien que les experts juridiques internationaux se posent parfois la question de savoir s'il existe des distinctions entre ces groupes. Si l'on ne définit pas le concept de minorités dans le droit international en vigueur et si le "sentiment d'appartenance" doit être un important critère pour déterminer si les populations doivent être considérées comme "autochtones" ou "tribales", on aboutira à une situation dans laquelle les minorités tenteront de plus en plus de se définir comme autochtones ou tribales chaque fois qu'elles auront des griefs importants concernant les droits fonciers.

Les droits fonciers des populations autochtones et tribales

Élaboration de normes internationales et mise en oeuvre

1. C'est dans le domaine des droits fonciers des populations autochtones et tribales que des progrès

importants ont été réalisés en matière de conception de normes internationales. La Convention No 169 de l'OIT a établi des principes d'envergure concernant l'importance spéciale que revêtent les valeurs culturelles et spirituelles des populations préoccupées par leur relation avec leurs terres et territoires, ainsi que des éléments de procédure permettant de reconnaître leurs droits à des titres fonciers et de maintenir leurs revendications territoriales. La Convention de l'OIT visait à établir des normes minimales, que les États peuvent ratifier actuellement, et maintenant les Nations Unies ont l'occasion d'adopter un nouvel instrument qui reflète les préoccupations de plusieurs centaines de populations autochtones ayant participé au processus d'élaboration. La déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui est toujours à l'état de projet au moment d'écrire ces lignes, devrait être établie de manière à refléter les objectifs et les aspirations des populations autochtones qui ont participé à sa rédaction.

2. Dans l'intervalle, il est fortement recommandé de ratifier la Convention No 169 de l'OIT. Ses dispositions sur les droits fonciers en particulier offrent des garanties aux populations autochtones et tribales bien supérieures à celles de la plupart des lois et politiques nationales. Les ONG devraient suivre de près l'application de ses dispositions, même dans les États qui n'ont pas ratifié la Convention, et profiter de ce biais pour des activités de plaidoyer plus systématiques en matière de droits fonciers.

Action au niveau national

3. *Délimitation des terres autochtones* Dans de nombreuses situations nationales, notamment en Amérique latine, on a vu que les lois en vigueur prévoyaient l'identification, la délimitation et la délivrance de titres de propriété des terres autochtones. Toutefois, la délimitation des zones spécialement protégées à l'intention des populations autochtones n'est pas terminée en raison de contraintes financières et autres. Cette situation a facilité l'accès d'intérêts non autochtones dans ces zones qui s'accompagne souvent d'un processus d'éviction avec violence. Les ONG ont un rôle important à jouer pour aider les populations autochtones vulnérables à effectuer leurs propres délimitations en collaboration avec les pouvoirs publics. Un soutien financier devrait être accordé à cet effet.

4. Droits fonciers des populations autochtones et réforme agraire Dans de nombreuses autres situations nationales, les populations autochtones ont perdu leurs terres traditionnelles et leurs moyens d'existence. Leurs principales demandes concernent l'accès à plus de terre, soit par le biais du processus de restitution, soit grâce à des programmes d'action qui leur fourniront un accès plus égal à la terre. Dans le cadre de ces programmes de réforme agraire, la question clé est de savoir comment accorder un statut de protection spéciale aux terres autochtones tout en permettant aux communautés autochtones de faire fructifier leurs terres et de survivre au sein de l'économie de marché. C'est un défi pour les populations autochtones mêmes: trouver l'équilibre entre protection spéciale dans le plein respect des institutions traditionnelles et insertion avec leurs propres conditions dans l'économie nationale. C'est également un enjeu pour les gouvernements et organes donateurs: trouver les mécanismes qui permettront le développement économique des communautés autochtones sans leur imposer des principes de marché qui compromettront la sécurité de leurs terres.

Action internationale: institutions financières et organismes donateurs internationaux

5. Les institutions financières et les organismes donateurs internationaux sont responsables avant tout de veiller à ce que les programmes d'aide au développement ne compromettent pas la sécurité des terres autochtones et permettent aux populations autochtones de gérer comme elles l'entendent leurs terres et ressources

naturelles connexes. On devrait toujours tenir compte de la relation spirituelle des populations autochtones avec leur terre, en contraste avec le concept de terre en tant que commodité de marché. Les projets de développement entrepris dans des régions d'occupation traditionnelle par les populations autochtones devraient toujours être identifiés, conçus et appliqués avec la participation et le consentement des populations concernées. Comme le prévoit la Convention No 169 de l'OIT et la directive opérationnelle No 4.20 de la Banque mondiale, des études d'évaluation d'impact des projets de développement devraient toujours être effectuées avant leur mise en oeuvre.

Droits fonciers et minorités dans un sens plus large

6. Comme l'auteur du rapport s'est efforcé de le démontrer, un grand nombre de minorités partout dans le monde pourraient se prévaloir du statut de populations autochtones et tribales, et pourraient formuler leurs revendications territoriales en conséquence. Toutefois d'autres minorités ne sont manifestement pas autochtones, notamment les descendants d'immigrants ou de travailleurs sous contrat. Nombre d'entre elles dépendent traditionnellement de l'accès à la terre pour survivre et certaines risquent de voir leur sécurité de tenure foncière menacée par les processus actuels de réforme économique et sociale, y compris la privatisation des terres. Dans de tels cas, des procédures sont nécessaires pour veiller à ce que les minorités vulnérables bénéficient d'un traitement équitable et égal lors de la mise en oeuvre des programmes de réforme agraire et de privatisation.

Instrument international pertinent

Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques

L'ASSEMBLÉE générale,

Réaffirmant que l'un des principaux buts des Nations Unies, selon la Charte, est de promouvoir et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Réaffirmant sa foi dans les droits de l'homme fondamentaux, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes et des nations, grandes et petites,

Désireuse de promouvoir le respect des principes contenus dans la Charte, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction et la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que dans d'autres instruments internationaux pertinents qui ont été adoptés sur le plan universel ou régional et dans ceux qui ont été conclus entre différents Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies,

S'inspirant des dispositions de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques,

Considérant que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques contribuent à la stabilité politique et sociale des Etats dans lesquels elles vivent,

Soulignant que la promotion constante et la réalisation des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, faisant partie intégrante de l'évolution de la société dans son ensemble et s'inscrivant dans un cadre démocratique fondé sur la l'égalité, contribueraient au renforcement de l'amitié et de la coopération entre les peuples et les Etats,

Considérant que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important à jouer en ce qui concerne la protection des minorités,

Ayant à l'esprit les travaux déjà accomplis au sein du système des Nations Unies, notamment par la Commission des droits de l'homme, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et les organes créées en application des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme, en vue de promouvoir et de protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Tenant compte de l'important travail effectué par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour ce qui est de protéger les minorités et de promouvoir et protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Consciente de la nécessité d'assurer une mise en oeuvre encore plus efficace des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme pour ce qui est des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,

Proclame la présente Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques :

Article premier

1. Les Etats protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.
2. Les Etats adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins.

Article 2

1. Les personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (ci-après dénommées personnes appartenant à des minorités) ont le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue, en privé et en public, librement et sans ingérence ni discrimination quelconque.
2. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique.
3. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale.
4. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de créer et de gérer leurs propres associations.
5. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit d'établir et de maintenir, sans aucune discrimination, des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe et avec des personnes appartenant à d'autres minorités, ainsi que des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique.

Article 3

1. Les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont énoncés dans la présente Déclaration, individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination.
2. Les personnes appartenant à des minorités ne doivent souffrir en aucune façon du fait qu'elles exercent ou n'exercent pas les droits énoncés dans la présente Déclaration.

Article 4

1. Les Etats prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi.
2. Les Etats prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraaires aux normes internationales.
3. Les Etats devraient prendre des mesures appropriées pour que, dans la mesure du possible, les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle.

4. Les Etats devraient, le cas échéant, prendre des mesures dans le domaine de l'éducation afin d'encourager la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités qui vivent sur leurs territoires. Les personnes appartenant à des minorités devraient avoir la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble.
5. Les Etats devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays.

Article 5

1. Les politiques et programmes nationaux sont élaborés et mis en oeuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités.
2. Des programmes de coopération et d'assistance entre Etats devraient être élaborés et mis en oeuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités.

Article 6

Les Etats devraient coopérer sur les questions relatives aux personnes appartenant à des minorités, notamment en échangeant des informations et des données d'expérience afin de promouvoir la compréhension mutuelle et la confiance.

Article 7

Les Etats devraient coopérer afin de promouvoir le respect des droits énoncés dans la présente Déclaration.

Article 8

1. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut empêcher les Etats de s'acquitter de leurs obligations internationales à l'égard des personnes appartenant à des minorités. En particulier, les Etats doivent s'acquitter de bonne foi des obligations et des engagements qu'ils ont assumés au titre des traités ou accords internationaux auxquels ils sont parties.
2. L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration ne porte pas atteinte à la jouissance par quiconque des droits de l'homme et des libertés fondamentales universellement reconnus.
3. Les mesures prises par les Etats afin de garantir la jouissance effective des droits énoncés dans la présente Déclaration ne doivent pas a priori être considérées comme contraires au principe de l'égalité contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.
4. Aucune des dispositions de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme autorisant une quelconque activité contraire aux buts et principes des Nations Unies, y compris à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.

Article 9

Les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies contribuent à la pleine réalisation des droits et des principes énoncés dans la présente Déclaration, dans leurs domaines de compétence respectifs.

Notes

- 1 G. Alfredsson, "Minority rights and a new world order", dans D. Gomien (éd.), *Broadening the frontiers of human rights*, Scandinavian University Press, Oslo, 1993.
- 2 D. Turk, "Norms and institutions within the UN system relevant to minority issues", document élaboré pour la Conférence sur les minorités et les populations autochtones dans le système de l'Organisation des Nations Unies: conflit ethnique, politique et droits de l'homme, Oxford, avril 1989.
- 3 I. Brownlie, "The rights of peoples in modern international law", *Bulletin of the Australian Society of Legal Philosophy*, Vol. 9, No 33, 1985, p. 110 à 112.
- 4 L'article premier des deux Pactes est ainsi libellé: "Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel."
- 5 Résolution 1689(L) de l'ECOSOC, du 21 mai 1971.
- 6 J.R. Martinez Cobo, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Étude des problèmes de discrimination à l'encontre des populations autochtones*, Nations Unies, New York, 1973-1985.
- 7 *Ibid.*, Vol. V, *Conclusions, propositions et recommandations*, 1987.
- 8 Banque asiatique de développement, *Directives pour l'analyse sociale des projets de développement*, Manille, juin 1991.
- 9 MRG *Aboriginal Australians Update*, 1994.
- 10 J. Wilson, *Canada's Indians*, rapport No 21 de MRG, Londres, 1977.
- 11 Organisation internationale du travail, *convention internationale révisant la Convention relative aux populations autochtones et tribales*, 1957, No 107, rapport VI(1) à la Conférence internationale du travail, 1988.
- 12 *Ibid.*
- 13 C. von Fuhrer Haimendorf, *Tribes of India: The Struggle for Survival*, OUP, 1985.
- 14 Colchester, Marcus. *Pirates, Squatters, Poachers - the political ecology of dispossession of the native peoples of Sarawak*. Survival International en association avec INSAN, Londres 1989.
- 15 *Life Is Not Ours: Land and Human Rights in the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh*, rapport de la Commission des Chittagong Hill Tracts, mai 1991.
- 16 Banque mondiale, *Indonesia: Forest, Land and Water: Issues in Sustainable Development*, rapport No 7822-IND, Washington DC, 5 juin 1989 (document à diffusion restreinte).
- 17 Voir YLBHI, *Laporan Kasus* (rapport de cas), Vol. 1, 1990.
- 18 WALHI, *Environesia*, Vol. 4, No 2, avril/août 1990.
- 19 Direction générale de l'exploitation des forêts, ministère des forêts/FAO, Indonésie, *Situation and Outlook of the Forestry Sector in Indonesia*, UTF/INS/065/INS, Forestry Studies, Jakarta, septembre 1990.
- 20 Le meilleur document source est: E. Hong, *Natives of Sarawak: Survival in Borneo's Vanishing Forest*, Institut Masyarakat, Malaisie, 1987.
- 21 Fascicule de Sahabat Alam, Malaisie.
- 22 Gamelgaard, rapport non publié sur les minorités ethniques au Viet Nam.
- 23 *Idem.*
- 24 B.R. Rodil, *The Lumad And Moro Of Mindanao*, rapport No 93/2 de MRG International, Londres, 1993.
- 25 M. Gudina, "Ethiopia: the dynamics of agrarian change and rural transformation", document présenté à la Land Policy Conference, Harare, Zimbabwe, 13-15 février 1990.
- 26 J. Bruce, A. Hoben et D. Rahmato, "After the Derg: an assessment of rural land tenure issues in Ethiopia", projet, Addis-Abeba, août 1993.
- 27 Banque mondiale, *Russian Economic Reform: Crossing the Threshold of Structural Change*, Banque mondiale, Washington DC, 1992.
- 28 A. Tarasov, "Veillée funèbre pour le Nord", *Izvestia*, 9 octobre 1993.
- 29 Le bref résumé suivant est basé sur N. Vakhtin, *Native Peoples of the Russian Far North*, rapport No 92/5 de MRG International, Londres, 1992, qu'il est conseillé aux lecteurs de consulter pour avoir un compte rendu plus détaillé.
- 30 I. Kreindler, "The Soviet deported nationalities: a summary and an update", *Soviet Studies*, Vol. 38, No 3, 1986.
- 31 J. Russell, "The deported peoples", *Soviet Update de MRG*, janvier 1991.
- 32 Voir par ex. "La Pérestroïka et la question nationale", appendice du *New Times*, 1989.
- 33 Voir *Izvestia*, 7 juillet 1992.
- 34 Loi sur la privatisation des terres dans les régions rurales, Conseil suprême, République de Lettonie, Riga, 9 juillet 1992.
- 35 *De la déclaration de la terre en tant que propriété nationale*, Déclaration du Parlement (Saeima) de la RSS de Lettonie, 22 juillet 1940.
- 36 G. Starkis, "Jouissance foncière et formation des propriétés, délimitation, inscription et enregistrement", non publié, Zemesprojekts (société publique de levé topographique), 1992.
- 37 A. Vladimirovs, "Réforme agraire en République de Lettonie", *Baltic News*, juin 1992.
- 38 Communication personnelle, mai 1993.
- 39 D. McDowall, *The Palestinians*, rapport No 24 de MRG, Londres, 1987.
- 40 A. Coon, *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank*, Université de Strathclyde, Glasgow, 1992.
- 41 R. Shehadeh, *The Law of the Land: Settlements and Land Issues under Israeli Military Occupation*, Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs, Jérusalem, 1993.
- 42 *Al Haq*, "Israeli land acquisition and settlement in the Occupied Territories", *Human Rights Focus*, 20 août 1991.
- 43 R. Shehadeh, Can the Declaration of Principles Bring About a "Just and Lasting Peace"? *European Journal of International Law*, Vol. 4, No 4, 1993, p. 555 à 563.
- 44 Arab Association for Human Rights, "Palestinians inside Israel: Indigenous People or Present Absentees?", document soumis à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, juin 1993.
- 45 P. Maddrell, *The Beduin of the Negev*, rapport No 81 de MRG, Londres, 1990.

Bibliographie

- BRUCE, J., 'Do indigenous tenure systems constrain agricultural development', Bassett, T. et Crummey, D. (éd.), *Land in African Agrarian Systems*, University of Wisconsin Press, 1991.
- BUDLENDER, G., 'The right to equitable access to land', *South African Journal on Human Rights*, Vol. 8, Partie III, University of Witwatersrand, Johannesburg, 1992.
- Chittagong Hill Tracts, 'Life is not ours: land and human rights in the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh, Bangladesh, 1991.
- COLCHESTER, M., et LOHMANN, L. (éd.), *The Struggle for Land and the Fate of the Forests*, Zed Books, Londres, 1993.
- COON, A., *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank*, Dartmouth Press, Angleterre, 1992.
- DAVIS, S., 'Indigenous Views of Land and the Environment', *World Development Report*, Background Paper, No. 10, Banque mondiale, Washington DC, 1992.
- DE KLERK, M. (éd.), *A Harvest of Discontent: The Land Question in South Africa*, Institute for a Democratic Alternative for South Africa (IDASA), Le Cap, 1991.
- FAO, *Report of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*, Rome, 12-20 juillet 1979.
- FEDER, G., et NORONHA, R., 'Land rights systems and agricultural development in Sub-Saharan Africa', in *World Bank Research Observer*, 2(2), pp. 143-69, 1987.
- von FÜHRER-HAIMENDORF, C., *Tribes of India: the Struggle for Survival*, OUP, Delhi, 1985.
- Gouvernement indien, 1990, *Rapport du Commissaire sur les castes et tribus énumérées*, 29ème rapport, 1987-9.
- Organisation internationale du travail, 'Révision partielle de la Convention No 107 relative aux populations autochtones et tribales, 1957, Rapport VI(1) à la Conférence internationale du travail, soixante-quinzième session', 1988.
- JORDAN, P. R., *Poblaciones indígenas de America Latina y el Caribe*, FAO and Inter-American Indigenous Institute, Mexico, 1990.
- MEEK, C. K., *Land, Law and Custom in the Colonies*, Frank Cass, Londres, 1968.
- MIGOT-ADHOLLA, S., HAZELL, P., BLAREL, B., et PLACE, F., 'Indigenous land rights systems in Sub-Saharan Africa: a constraint on productivity', in *World Bank Economic Review*, Vol. 5, No. 1, 1991, pp. 155-75.
- NORONHA, R., *A Review of the Literature on Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa*, Banque mondiale, Washington, 1985.
- PLANT, R., *Land Rights for Indigenous and Tribal Peoples in Developing Countries*, Rural Employment Policy Research Programme, Working Paper, No. 108, OIT, Genève, 1991.
- PLANT, R., 'Land Rights in Human Rights and Development', in *International Commission of Jurists Review*, No 51, décembre 1993.
- PLANT, R., 'The right to food and agrarian systems: law and practice in Latin America', Alston, P. et Tomasevski, K. (éd.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Pays-Bas, 1984.
- PLATTEAU, J. P., *Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, FAO, Economic and Social Development Paper, No 107, 1992.
- POFFENBERGER, M. (éd.), *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in South-East Asia*, Ateneo de Manila Press, Philippines, 1990.
- PUTZEL, J., *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*, Catholic Institute for International Relations, Monthly Review Press, 1992.
- SACHS, A., *Rights to the Land: A Fresh Look at the Property Question*, South Africa Constitution Studies Centre, Londres, 1990.
- SHEJADEH, R., *The Law of the Land: Settlements and Land Issues under Israeli Military Occupation*, Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA), Jérusalem, 1993.
- SINGH, C., *Common Property and Common Poverty: India's Forests, Forest-Dwellers and the Law*, OUP, New Delhi, 1986.
- Conseil oecuménique des églises, 'Land Rights for Indigenous Peoples', *Commission on the programme to combat racism*, Rapport No 16, 1993.

Jouer un rôle actif

MRG compte sur le soutien généreux des institutions et des particuliers pour poursuivre ses travaux. Tous les dons reçus sont directement affectés à ses projets en faveur des minorités et des populations autochtones.

S'abonner à la série de rapports de l'Organisation est un excellent moyen de lui apporter votre soutien. Les abonnés reçoivent les rapports périodiques de MRG ainsi qu'un exemplaire de son bulletin d'information et de son rapport annuel. MRG a également un catalogue contenant 100 titres d'ouvrages disponibles à l'achat. Par ailleurs, les organisations de minorités et de populations autochtones peuvent se procurer les publications de MRG par le biais de son système de bibliothèque.

Les publications de MRG, uniques en leur genre, apportent des renseignements bien documentés, fiables et impartiaux sur les droits des minorités et des populations autochtones partout dans le monde. L'Organisation offre une analyse critique et une nouvelle optique sur les questions internationales. Son matériel de formation spécialisé comprend des guides indispensables aux ONG et à d'autres entités sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et sur la manière de s'adresser aux instances internationales. De nombreuses publications de MRG ont été traduites en plusieurs langues.

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements au sujet de MRG, ou savoir comment lui apporter votre soutien et contribuer à son action, veuillez consulter son site Web www.minorityrights.org ou vous mettre en rapport avec son bureau de Londres.

oeuvrer pour obtenir le respect des droits des minorités et des populations autochtones

Les droits fonciers et les minorités

La terre: une question de survie ?

Le processus de saisie et de perte territoriale a commencé voilà des siècles et se poursuit aujourd'hui. L'occupation étrangère, la colonisation, la réinstallation, la nationalisation, le développement infrastructurel et d'importantes forces économiques ont compromis - et dans certains cas anéanti - la sécurité foncière des minorités vulnérables de la planète.

La terre est maintenant une question clé des demandes de protection des minorités. Certaines minorités s'efforcent d'obtenir la restitution des terres perdues dans le passé, d'autres luttent pour éviter l'expropriation ou exigent que leurs droits soient égaux à ceux des majorités dominantes.

Les droits fonciers et les minorités, rédigé par Roger Plant - auteur spécialisé et consultant, aborde la situation difficile à laquelle sont actuellement confrontées les minorités partout dans le monde pour ce qui est de l'accès et de l'exploitation de la terre et des autres ressources

naturelles. L'auteur met l'accent sur le cadre juridique et politique de la reconnaissance des droits fonciers des minorités et sur les procédures dont peuvent se prévaloir les minorités pour formuler leurs revendications.

À partir d'exemples pris en Afrique, aux Amériques, en Asie, en Australasie, en Europe et au Moyen-Orient, l'auteur montre que l'adoption de mesures positives est nécessaire pour remédier aux séquelles de la discrimination qui a sévi dans le passé et que les nouvelles politiques évolutives devraient tenir compte de la sécurité des groupes qui sont actuellement désavantagés ou qui pourraient le devenir.

Certaines minorités sont en danger imminent d'extinction; d'autres font assidûment valoir leurs droits. Reconnaisant les impératifs mondiaux de l'exploitation et de la gestion écologiquement viables de la terre, ce rapport solidement fondé de Minority Rights Group montre que des stratégies et interventions multiples sont nécessaires aux fins de garantir la sécurité territoriale et - en fin de compte - la survie des minorités vulnérables.