

## FORMALISER LES DROITS D'ACCES AUX FORETS COMMUNAUTAIRES AU CAMEROUN ET A MADAGASCAR<sup>92</sup>

---

Par Philippe Karpe<sup>93</sup> et Sigrid Aubert<sup>94</sup>

La terre resterait encore – longtemps ? partout ? et pour tous ? Un régime fondé sur le concept de « droits locaux » pourrait parfois être (par exemple dans le cadre de la REDD) plus protecteur et dynamique humainement que s'il était basé sur le droit foncier – le support affirmé, constaté ou construit du développement politique, économique, social et culturel des individus et de leur regroupement. Cette nature essentielle et unique du rapport entre l'homme et la terre a été tout particulièrement soulignée, détaillée et magnifiée au cours des discussions sur les droits des communautés autochtones dont la dépendance à la terre est sans cesse rappelée voire, peut-être, mythifiée (« Notre Mère la Terre », « Notre lien à la Terre Mère », « La Terre est notre Mère », « Les peuples autochtones sont les gardiens de la Terre Mère pour les générations futures »). Elle a été solennellement reconnue (article 25 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones).

Jugé ou supposé fondamental, l'aménagement des multiples usages, prétentions et représentations de la terre n'a jamais cessé d'être discuté, y compris en Afrique centrale. Il fait aujourd'hui l'objet d'un vaste programme, volontaire ou induit (REDD en particulier) de réforme et d'observation. Cet aménagement soulève de très nombreuses et difficiles questions. Celles-ci concernent entre autres l'identification, la délimitation et la taille des espaces constatés ou à attribuer, leurs différentes coordinations ou intégrations (formes, échelles, niveaux) et le critère de chacune d'elles, leur description (qu'est-ce que, par exemple, une forêt ?) et leur distinction (quelle serait en définitive la spécificité d'un espace dit « forêt » qui en justifierait la spécialité dans le cadre d'une construction progressive d'une gestion intégrée ou fonctionnelle des ressources naturelles ?). Se posant pour les espaces situés à l'intérieur des frontières d'un État, ces interrogations deviennent plus malaisées lorsqu'il s'agit d'espaces divisés par une ou plusieurs frontières étatiques. En tout cas, des obstacles ardues sont eux aussi à surmonter, tout spécialement celui consubstantiel au droit de la gestion de la mobilité ou d'une supposée imprécision. « Il est permis de s'interroger sur le sens et l'avenir de cette aspiration contemporaine à un ordre juridique spatial, libéré de tout ancrage territorial. Le lieu de la civilisation, au sens juridique premier du mot civilisé (soumis à l'empire du droit civil), n'a à ce jour jamais été l'espace, par nature informe, des mers ou des airs, mais toujours la terre ferme. Civiliser l'espace, c'est toujours le rapporter à des mesures terrestres et lui donner ainsi tout à la fois un être et une forme. [...] Ce geste fondateur est un geste normatif, qui assigne au monde ses limites premières et rend ainsi possible la mesure des choses. Limiter et mesurer sont les deux faces indissociables de l'activité du juriste comme du géomètre, ces deux figures se rejoignant dans celle de l'arpenteur qui, mesurant la terre, délimite ce qui revient à chacun et ce qui est commun à tous. Ainsi le monde devient-il habitable, dans les sens multiples que charrie ce mot dérivé du latin *habere* (avoir, se tenir). Habiter le monde, c'est s'y tenir en lieu sûr, y avoir son habitation. Pour cela, il faut lui donner forme, le revêtir d'habits humains, par des

---

<sup>92</sup> Cet article n'a pas été mis à jour, depuis sa date d'écriture en décembre 2013.

<sup>93</sup> Dr-Hdr en Droit, chercheur en Droit au CIRAD/ICRAF, Kenya.

<sup>94</sup> Dr-Hdr en Droit, chercheur en Droit au CIRAD, professeur à l'ESSA Agro-Management, Université d'Antananarivo, Madagascar, coordinatrice du DP Forêts et biodiversité à Madagascar.

paroles qui nomment la plus infime de ses parcelles, et par des gestes qui y façonnent les paysages. Pour cela, il faut aussi se conformer à des habitudes communes, qui règlent la vie des habitants et tiennent compte de leur milieu écologique. Le monde habitable est celui dans lequel le rapport des hommes à la terre est institué par des règles qui assignent à chacun une place vivable. Dans la tradition occidentale, ces règles participent de ce qu'on appelle le Droit, et qui englobe aussi bien les lois pénales et administratives que les lois civiles »<sup>95</sup>. Toutes ces questions et ces obstacles se complexifient lorsqu'il s'agit non plus simplement d'espaces existants ou supposés l'être, mais d'espaces à créer ou en cours de création. Le Droit ne serait pas une science sociale. Il ne produirait aucun espace, ou pas nécessairement. En effet, les relations interpersonnelles ou intercommunautaires peuvent ne constituer que des flux. De surcroît, du fait de sa potentielle dangerosité, tout espace ne devrait pas être institué, pérennisé, attribué et donc aménagé. Mais, en ce cas, ne pourrait-on pas plutôt décider et agir en vue d'éliminer cette nocivité voire recréer une utilité ? Ceci rejoindrait le débat sur l'intérêt universel versus intérêt national versus intérêt local.

Constituant un élément d'approfondissement des droits humains, de nouveaux bénéficiaires de la terre sont créés, induisant ou aggravant les situations conflictuelles. Il peut s'agir d'un conflit politique, par exemple, par la reconnaissance aux peuples autochtones du droit à la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles, y compris le consentement préalable et le partage équitable des avantages (articles 23 et 26 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones). Ce peut être également un conflit culturel, du fait notamment du développement des droits des femmes rurales, contredisant les systèmes juridiques traditionnels dont l'application est jugée pourtant fondamentale pour la sécurisation des droits des communautés rurales sur leurs terres (article 26, § 3 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones) (Karpe, 2008 ; Karpe, 2013). Quels seront les prochains conflits générés par le processus de reconnaissance internationale des droits des paysans (projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales) ?

Aussi difficiles que ces questions et ces obstacles soient, il deviendrait aujourd'hui urgent d'y répondre. La terre serait en effet menacée par un phénomène ancien mais d'une ampleur actuellement unique qu'est son accaparement. Quel régime conviendrait-il de mettre en place ? Constituerait-il le nouvel axe du droit foncier, ou n'en serait-il qu'un élément spécial éphémère ? Il faudrait encore vérifier l'exemplarité de ce phénomène. Celle-ci ne renvoie pas en l'espèce à la distinction droit commun-droit spécial, mais à tous les questionnements ou thématiques sous-entendus. La pertinence du droit foncier apparaîtrait alors bien discutable. L'accaparement est sans aucun doute une expression du passage d'un monde paysan à celui dit du développement. Elle est la marque de l'imposition d'un modèle contre une identité locale. Elle devient ainsi l'expression d'un conflit culturel. Mais, plus fondamentalement, elle est le signe d'un conflit politique. Elle apparaît en effet comme un processus d'étatisation et mieux encore de non-reconnaissance, inexistence et/ou irrespect de la citoyenneté. Sous-jacente à la question foncière se trouve en effet celle fondamentale de la citoyenneté. La citoyenneté c'est la capacité pour un individu à exercer des droits et à respecter des obligations pour le bien commun. Dans le contexte de l'usage des ressources naturelles, cette citoyenneté doit nécessairement être recomposée. Tant l'exercice des droits que le respect des obligations et la poursuite du bien commun imposent le renouvellement de nombreuses méthodologies et institutions, dont

---

<sup>95</sup> Supiot A., 2008. L'inscription territoriale des lois. *Esprit*, n° 349, novembre 2008, pp. 151-170. p. 151-152.

certaines fondamentales : territoire, intérêt général-intérêt particulier, loi et sanction, sources de droit et hiérarchie des normes, corps social/société civile, leur participation contre les institutions démocratiques : citoyens, parlement, gouvernement, etc. Est-ce la voie présentement suivie et souhaitée ? La citoyenneté est aujourd'hui concurrencée par l'institutionnalisation de la société civile. Pourtant, la citoyenneté dans sa forme classique commune demeure. Qu'est-ce qui justifie ainsi sa création ? Comment concilier ces deux modes d'expression publique ? Ce nouveau mode de participation à la chose publique est-il pertinent dans le contexte d'États fragiles et d'accès limité au Droit ? Contribue-t-il utilement à la reconstruction de l'État, dont la légitimité ne peut être pour l'instant contestée ? Autant de questions pour l'instant sans réponse. Conséquence de ce lien avec la citoyenneté, il importe d'améliorer la gouvernance du pays et des populations (et non pas seulement du foncier). Faut-il à cet égard améliorer l'information des populations en particulier en publiant les contrats d'accaparement ? Dans un contexte sociétal (privé et public) marqué par une défiance extrême, cette voie ne semblerait pas suffisante, tout en étant un premier pas intéressant.

Avec quel outil ? La forme du Droit mérite tout autant d'attention que le fond. En effet, à l'instar de celui-là, la forme concourt à la concrétisation des normes. « D'une manière générale, si les droits modernes affirment la prédominance du fond sur la forme, il est également admis que la forme est garante d'une bonne technique juridique. Le développement récent de la linguistique juridique est bien la preuve que le Droit ne saurait se contenter d'une analyse approximative de son langage »<sup>96</sup>. Par ailleurs, la forme des normes est de plus en plus influencée par des règles extérieures (conventions internationales, bailleurs de fonds) dont les modes d'expression et de transmission peuvent être inadaptés aux pays, en tout ou partie, ou aux populations auxquelles ils s'appliquent.

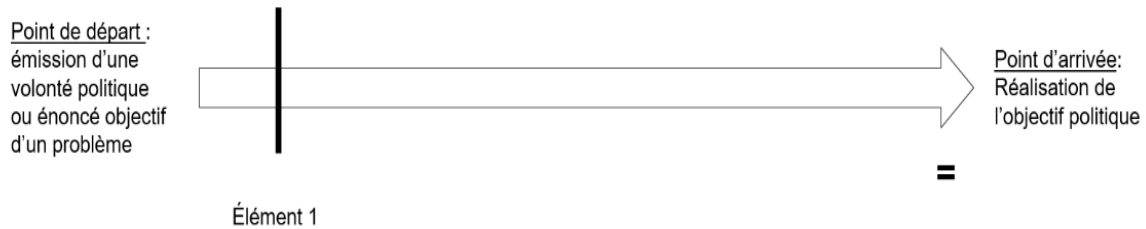
L'État ne sait pas comment utiliser le Droit, mais surtout il ne sait pas quel Droit utiliser. Au reste, le Droit est-il capable de gérer la terre ? Il faut conceptualiser à nouveau le Droit, en faire un outil utile. Le Droit n'est qu'une question localisée, territorialisée (Supiot, 2012). Ce fait conduit seulement à réfléchir sur son incidence sur la construction juridique interne actuelle, et non pas (encore) sur la spécificité de l'outil « Droit ». Si le Droit n'est qu'une question, il est alors libre face à tout système (fond et forme). La construction de celui-ci est nécessairement liée au contexte (spécialement politique, culturel, social et psychosociologique) d'écriture et de mise en œuvre du Droit du pays concerné. L'analyse sociologique de l'administration est également fondamentale. Mais, il y a quelques modèles qui, à l'image du système civiliste français, se sont diffusés à travers le monde au gré de l'histoire politique. Adaptés à certains contextes, ces modèles imposés peuvent s'avérer peu ou prou inefficaces dans d'autres. Que faire ? Ceci peut impliquer une contestation complète de l'organisation juridique interne actuelle, une totale libération ou révolution (selon les pays et/ou les thématiques, élargissement de la notion de légalité et contestation de la distinction formelle-informelle, rejet de la sanction, ordonnancement horizontal des règles, reconnaissance officielle de la pratique sociale comme source de Droit, etc.).

Communément, l'État définit un objectif politique : sécurisation foncière ou autre, puis adopte une loi ou une mesure réglementaire pour garantir la réalisation de son objectif.

---

<sup>96</sup> Pelage J., 2005. *La traductologie, science auxiliaire du droit*. Babilonia. Revista Lusofona de Linguas, Culturas e Tradução. Março. pp. 31-41. p. 32.

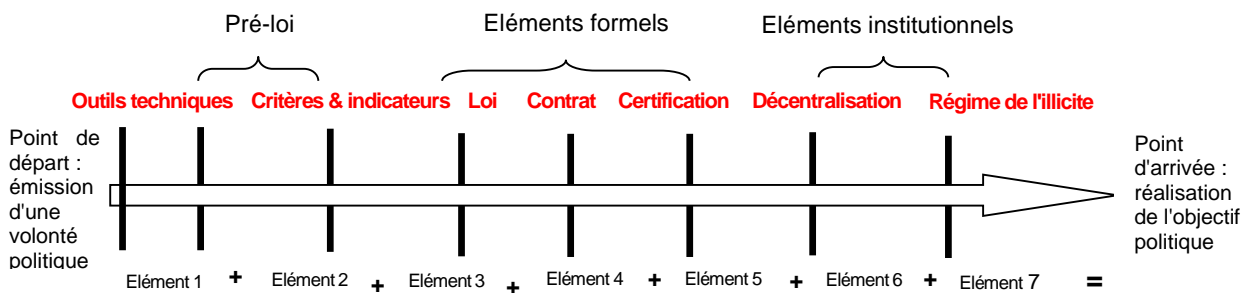
Figure 1 : Structuration de la démarche juridique classique (synthèse)



Cependant, cette démarche très classique ne garantit pas la réalisation des objectifs politiques dans le contexte de pays ou de territoires vulnérables. Un processus adapté est en cours de construction. Il s'agit ici d'en présenter une ébauche. Cette démarche inclut plusieurs outils y compris des instruments économiques, de gestion et de management. Tous ces outils sont progressivement juridicisés : justification, structuration, typologie entre autres. Tous ne le sont pas encore. Beaucoup sont déjà largement connus, d'autres doivent encore être identifiés, précisés ou complétés.

La structuration de cette démarche renouvelée serait la suivante : une fois la volonté politique émise, les objectifs fixés ou le problème énoncé, trois phases ou sous-ensembles se succéderaient pour aboutir à la réalisation de l'objectif politique ou la résolution du problème posé. Il y aurait tout d'abord une phase qualifiée de pré-loi, constituée d'éléments techniques associés à des critères et des indicateurs. Viendraient ensuite s'ajouter des éléments formels composés d'une loi *stricto sensu*, d'un contrat et d'une certification. Enfin, il serait nécessaire d'adopter des éléments institutionnels : réaménagement de la sanction et la reconnaissance et le renforcement des pouvoirs et des compétences aux autorités locales. La fiscalité intégrerait ce processus dans différents outils, spécialement le contrat et la sanction.

Figure 2 : Ébauche de restructuration de la démarche/processus juridique (synthèse)



Il ne faut pas se méprendre. Le droit ainsi reconstitué n'est pas nécessairement une succession linéaire, naturelle, obligatoire et inévitable d'instruments. Il s'agit d'un ensemble cohérent, harmonieux, ses différentes composantes s'enchaînant pour faciliter la réalisation de l'objectif réel. Il y aurait ainsi une multitude de structurations possibles de la démarche juridique (Aubert, 2013).

Pour faciliter la compréhension et l'application des règles, la présente démarche juridique peut être enrichie en incluant la société civile non pas seulement au niveau de la pré-loi mais tout au long de cette démarche à l'instar d'un législateur « bis ». Il importe encore de construire ou

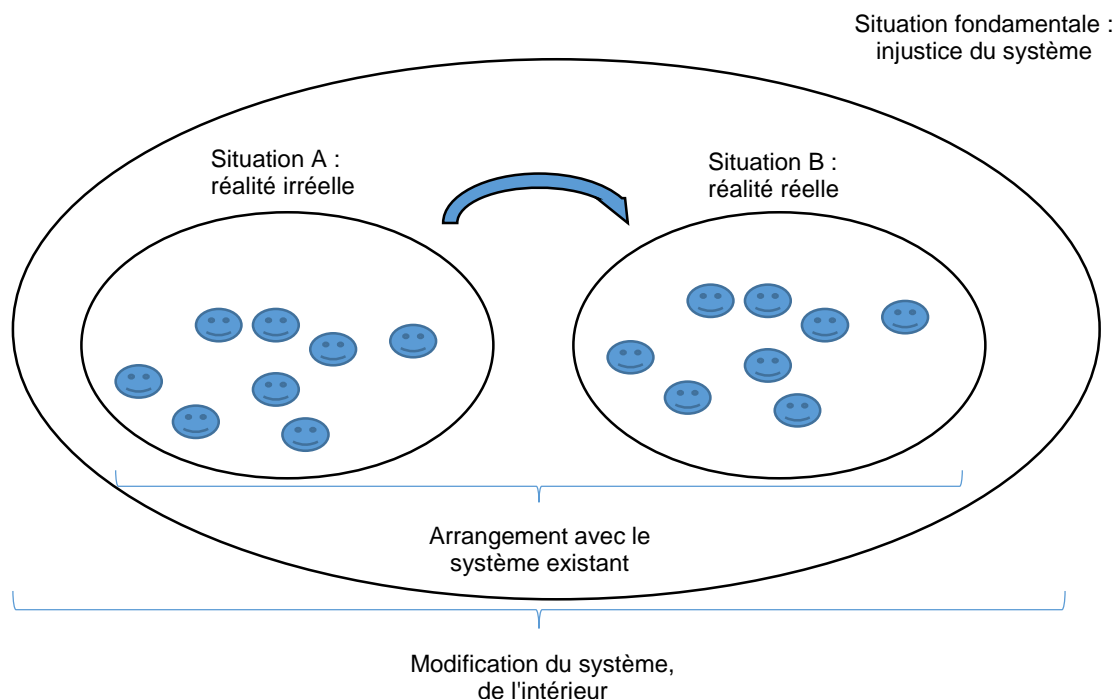
d'améliorer la qualité des plaidoyers à cette fin, spécialement : 1) en améliorant leur structuration, 2) en fixant mieux leur objectif, 3) en procédant à un état des lieux, 4) en exploitant au mieux les données existantes pour formuler des demandes plus précises, et 5) en intégrant le paramètre « temps » dans le plaidoyer (construction et placement d'un discours dans un processus normatif). Des outils d'aide à la construction de plaidoyers utiles sont en cours de recherche et d'expérimentation (Karpe, 2012).

Beaucoup de ces questions et obstacles sont connus. Certaines des solutions pertinentes sont déjà développées. D'autres sont encore discutées ou demeurent incomplètes. Tout ceci repose néanmoins sur d'autres interrogations, qui, bien que primordiales, restent trop souvent ignorées : qu'est-ce qu'un problème juridique ? Comment se forme-t-il ? Quand doit-on le résoudre ? Comment s'assurer de son contenu ? Quel est-il ? Comment déterminer ce moment, cette existence et ce contenu ? En effet, la pleine et réelle résolution d'un problème suppose tout d'abord l'identification et la formulation de la question de base et des éventuelles questions spécifiques, puis la caractérisation de la situation. Mais, fondamentalement, elle repose sur la qualité authentique tant de la question que de ses caractéristiques. Seule cette propriété permet finalement d'affirmer la présence d'un problème juridique, nécessitant une solution normative susceptible d'être effective et efficace. Ces trois éléments apparaissent alors comme indissolublement liés.

L'existence de faits réels, leur densité, leur intensité, leur généralité, l'instance ou la répétition à les évoquer, ne créent pas un problème juridique ni ne justifient leur résolution, dont du reste il demeure difficile de déterminer le contenu. La réalité d'un problème n'est qu'une éventuelle première étape (mais elle peut n'être aussi qu'un leurre). Elle n'aide pas à en déterminer l'authenticité.

Toutes ces questions ne se confondent pas avec celles sur le discours maîtrisé-discours imposé (rupture de la linéarité de la vie normale du Droit) ou sur l'existence de questions sous-entendues ou bien conditionnelles. Elles n'ont également aucun lien avec l'étude sur l'existence de deux cadres d'action : le monde de la « réalité irréaliste » et celui de la « réalité réelle ».

Figure 3 : Le contexte du droit au Cameroun (exemple)



Comment vérifier cette authenticité ? Un travail devrait être engagé pour identifier une méthodologie de révélation et de justification. Est-elle liée à la qualité des acteurs présents ou bien à une structuration particulière de leur participation ? Pour l'instant, elle ne peut être que soupçonnée. Elle suppose que l'on ait la foi. Elle est ainsi un projet. Elle demeure encore instable. Pour un même thème, elle peut se ressentir plus ou moins confusément dans un forum mais être totalement absente dans un autre. Elle peut rayonner dans un pays et manquer dans un autre.

## Bibliographie

Karpe P., 2008. *Les collectivités autochtones*. L'Harmattan, Paris. Collection « Logiques juridiques ».

Karpe P., 2013. *Le droit au consentement préalable, libre et éclairé des collectivités autochtones en Afrique*. FOATAS, n° 1, pp. 51-68.

Aubert S., 2013. *La reconnaissance de la juridicité des relations que les hommes entretiennent entre eux à propos de la terre comme processus de sécurisation foncière. Application à la forêt malgache d'Ambohilero*, In : Le Roy, E., (Ed), *La terre et l'homme, Espaces et ressource convoités, entre le local et le global*, Paris, Karthala, pp. 87-113.

Supiot A., 2012. *La pauvreté au miroir du Droit*. Field Actions Sciences Reports, Special Issue 4 | 2012.

Karpe P., 2012. Annexe 12. Propositions d'un observateur pour améliorer les aptitudes de la société civile en matière de plaidoyer. In : *Atelier de la société civile sur les processus de réformes législatives dans le contexte de l'APV-FLEGT au Cameroun*. Hôtel Ntou'ngou, Yaoundé, 16-17 août 2012. UICN, FPP, RRI, CED, Yaoundé. pp. 59-61.