LA DÉCLARATION DES DROITS DES PAYSAN·NE·S
ET DES AUTRES PERSONNES
TRAVAILLANT DANS LES ZONES RURALES

Droit à la terre et aux ressources naturelles

(art. 17)

Fiche de formation n° 2

« Il n'y a pas un monde développé et un monde sous-développé mais un seul monde mal développé »

CETIM

Rue J.-C. Amat 6
1202 Genève
Suisse
Tél.: +41(0)22 731 59 63

www.cetim.ch
contact@cetim.ch
cetimGeneve
@CETIM_CETIM

LE DROIT À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

Le droit à la terre est consacré dans l'article 17 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysan·nes et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Pilier de la Déclaration, il est parmi les droits les plus attendus par les paysan·nes. Il a d'ailleurs fait l'objet d'âpres discussions avec les États pendant les négociations au sein de l'ONU.

La terre est le premier « outil » des paysan·nes, qui la considèrent avant tout comme leur lieu de vie. Les 7 paragraphes de cet article créent un droit complet et solide, répondant aux demandes des paysan·nes et des autres travailleur·euses des zones rurales.

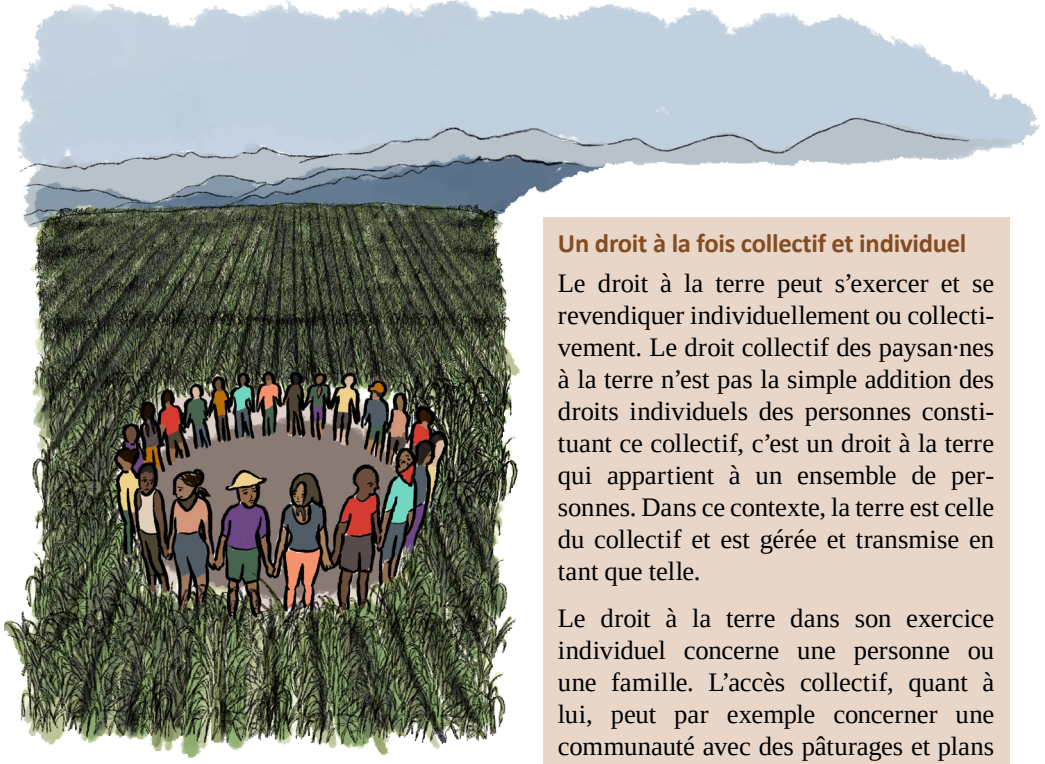
Le droit à la terre et aux ressources naturelles doit être lu, en particulier, en relation avec les articles 2 (obligations générales des États), 5 (exploitation des ressources naturelles), 21 (droit à l'eau) et 24 (droit au logement) de la Déclaration, qui le renforcent davantage.

L'accès à la terre et aux autres ressources naturelles pour les paysan·nes est une condition essentielle de leurs activités et de leur existence. C'est aussi un prérequis indispensable à l'exercice d'autres droits humains. Ainsi, le premier paragraphe de l'article 17 dispose que l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles doit permettre aux paysan·nes de *« s'assurer un niveau de vie suffisant, avoir un endroit où vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et développer leurs cultures »*.

En d'autres termes, ce que l'accès à la terre assure, c'est le droit à la vie, à la dignité, mais aussi à l'alimentation, au logement, à la culture et il est à la base de la mise en œuvre de tous les autres droits des paysan·nes. La Déclaration pose donc la terre et les ressources naturelles comme le fondement des droits des paysan·nes. Pour arriver à cela, cet article garantit un accès à la terre et aux ressources ainsi qu'une sécurisation de l'utilisation de ces terres et ressources.

Il convient ici de présenter les composants essentiels de l'article 17 (dans l'ordre d'importance), mais aussi une partie de l'article 5, vu le lien étroit entre les deux.

LE DROIT À LA TERRE ET AUX AUTRES RESSOURCES NATURELLES (ART. 17.1)



Un droit à la fois collectif et individuel

Le droit à la terre peut s'exercer et se revendiquer individuellement ou collectivement. Le droit collectif des paysan·nes à la terre n'est pas la simple addition des droits individuels des personnes constituant ce collectif, c'est un droit à la terre qui appartient à un ensemble de personnes. Dans ce contexte, la terre est celle du collectif et est gérée et transmise en tant que telle.

Le droit à la terre dans son exercice individuel concerne une personne ou une famille. L'accès collectif, quant à lui, peut par exemple concerner une communauté avec des pâturages et plans d'eau communs, ou encore un groupement de femmes travaillant collectivement une parcelle. Il est également celui de toutes et tous les paysan·nes individuellement, propriétaires ou non, vis-à-vis de leur État.

L'article 17 est sans ambiguïté : *« Les paysans et les autres personnes vivant dans les zones rurales ont droit à la terre, individuellement et/ou collectivement [...] »*. Ce droit comprend le droit d'accès à la terre et aux autres ressources naturelles. Ce principe est développé dans les paragraphes suivants. Cet accès peut être individuel comme collectif ; il peut prendre toutes les formes juridiques ou non juridiques possibles, tant que cela permet un niveau de vie suffisant à la réalisation des autres droits humains des paysan·nes.

L'utilisation et la gestion durables de la terre et des autres ressources naturelles

Le premier paragraphe assure également aux paysan·nes le droit d'utiliser et de gérer la terre et les autres ressources naturelles de manière durable. Ils et elles peuvent donc décider, par exemple, à quoi la terre et les autres ressources naturelles seront dédiées et quelles seront les techniques utilisées. Cet usage diffère de celui de l'agriculture industrielle, hautement mécanisée et chimisée, et fondée sur le profit à court terme d'entreprises agrobusiness, qui épuise les ressources naturelles.

La liste figurant au premier paragraphe de l'article 17 n'est pas exhaustive, d'autres ressources peuvent faire partie de ce droit. Pour savoir lesquelles, il faut vérifier si, sans elles, les paysan·nes et travailleur·euses ruraux·ales peuvent continuer à vivre en dignité et exercer leurs activités. Si ce n'est pas le cas, alors ils et elles ont droit à cette ressource.

Art. 17.1
« Les paysans et les autres personnes vivant dans les zones rurales ont « le droit d'accéder à la terre et aux plans d'eau, zones maritimes côtières, zones de pêche, pâturages et forêts qui s'y trouvent, et de les utiliser et de les gérer d'une manière durable, pour s'assurer un niveau de vie suffisant, avoir un endroit où vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et développer leurs cultures. »

Ce paragraphe implique que les États prennent des mesures pour préserver la terre d'un point de vue productif mais aussi écosystémique. Cela implique entre autres de favoriser l'utilisation de l'agroécologie. Au-delà de la préservation bienvenue de la terre et des autres ressources naturelles, cette obligation permet aussi de s'assurer que le droit à la terre bénéficie bien aux paysan·nes à même de prendre soin de la terre et des ressources naturelles à long terme et non pas aux entreprises pratiquant l'agriculture intensive, détruisant les écosystèmes. D'autre part, les États devraient éviter d'imposer la sédentarisation forcée aux nomades.

La réforme agraire et la fonction sociale de la terre (art. 17.6)

La mention de la réforme agraire dans le contexte du droit à la terre dans la Déclaration était une demande impérative de la part des organisations paysannes. C'est donc une victoire qu'elle y apparaisse et en si bonne place. Elle est mentionnée au paragraphe 6 de l'article 17 en tant qu'obligation pour les États. On peut considérer à partir de là qu'elle est un droit pour les paysan·nes. À partir de cet article, ils et elles peuvent revendiquer auprès de leur État que des mesures soient prises pour que des terres soient redistribuées afin que leur droit à la terre soit réalisé. Ceci implique que les États ne doivent pas seulement faire en sorte que les paysan·nes ne soient pas empêché·es d'accéder à la terre, mais bien les aider concrètement à y accéder.

Art. 17.6
« Selon que de besoin, les États prendront des mesures appropriées pour procéder à des réformes agraires afin de faciliter un accès large et équitable à la terre et aux autres ressources naturelles dont les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ont besoin pour jouir de conditions de vie adéquates, et pour limiter la concentration et le contrôle excessifs de la terre eu égard à sa fonction sociale. Dans l'affectation des terres, des zones de pêche et des forêts publiques, la priorité devrait être donnée aux paysans sans terres, aux jeunes, aux petits pêcheurs et aux autres travailleurs ruraux. »

Cette obligation des États remplit deux fonctions : faciliter l'accès à la terre et éviter la concentration des terres entre les mains d'une minorité de propriétaires et/ou d'entités agroalimentaires, en raison de la fonction sociale de la terre.

La **fonction sociale de la terre** est le principe selon lequel la terre n'est pas une simple marchandise et qu'elle doit bénéficier à l'ensemble de la société. L'usage de la terre doit faire l'objet de débats démocratiques ; les États doivent rendre des comptes sur son utilisation et ne peuvent pas se dédouaner en invoquant le droit de propriété privée ou la « loi du marché ».

On notera qu'en affirmant la fonction sociale de la terre, la Déclaration permet de revendiquer une allocation de la terre répondant d'abord et toujours aux besoins sociaux.

Inscrire dans le même paragraphe l'obligation de prendre des mesures pour procéder à des réformes agraires et la reconnaissance de la fonction sociale de la terre doit mener les États à instituer des réformes contraignantes, c'est-à-dire non seulement inciter, mais obliger à la redistribution des terres.

La sécurité d'occupation (art. 17.3)

Pour être efficace, le droit à la terre ne peut être seulement celui d'accéder à la terre. La perte de la terre pour les paysan·nes est une violation de ce droit. Le paragraphe 3 détaille l'obligation des États en matière de reconnaissance de l'occupation des terres. Après le manque d'accès à la terre, la principale violation du droit à la terre vient, dans de nombreux pays, de l'absence de sécurité d'occupation.

Ce paragraphe reprend toutes les formes d'occupation que les États doivent reconnaître : droits coutumiers dépourvus de protection légale – le droit d'occupation n'étant pas un droit de propriété mais d'usage – et toutes autres formes d'occupation légitime. Il est aussi obligatoire pour les États de reconnaître les systèmes et modèles différents de ceux qu'ils ont institués. Le but de ce paragraphe est bien d'obliger les États à protéger tous les droits des paysan·nes sur la terre. Ainsi, l'intégration des droits légitimes veut dire que des droits qui ne sont encore reconnus par aucune autorité sont tout de même valables et doivent être protégés.

La **sécurité juridique** consiste en la reconnaissance par l'État de l'utilisation de la terre par les paysan·nes et la garantie par l'État de la continuité de cet usage. Ainsi, munie de la reconnaissance du droit à son usage de la terre par l'État, une personne ou une communauté peut la faire valoir devant un·e juge ou une autre autorité en cas de contestation. Les paysan·nes peuvent donc réclamer à leur État respectif de mettre en place un système de reconnaissance de tous les types de droits sur la terre.

Les États ne peuvent en aucun cas transformer tous ces droits en des droits de propriété privée au profit des sociétés transnationales d'agrobusiness. Bien au contraire, ils doivent garantir la protection de ces droits face à leur contestation par ces sociétés et à la spoliation des paysan·nes.

Question transfrontalière d'occupation des terres (art. 7.3)

Le paragraphe 3 de l'article 7 de la Déclaration prévoit la coopération entre les États *« en vue de remédier aux problèmes transfrontaliers d'occupation des terres que rencontrent les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales [...] »*.

Les États doivent également reconnaître les systèmes collectifs d'utilisation et de gestion des terres. De plus, en vertu de ce paragraphe, les *« États reconnaîtront et protégeront les ressources naturelles communes et les systèmes d'utilisation et de gestion collectives de ces ressources. »*

Non-discrimination (art. 17.2)

Le paragraphe 2 impose aux États d'assurer que l'accès à la terre ne soit empêché par aucune discrimination. Cette disposition donne donc un droit d'accéder à la terre à toutes et tous sur un pied d'égalité.

Ce paragraphe met le doigt sur plusieurs types de discriminations régulièrement rencontrées dans l'accès à la terre, résultant notamment « *d'un changement de situation matrimoniale, de l'absence de capacité juridique ou d'un accès insuffisant aux ressources économiques* ». Néanmoins, cela ne veut pas dire que ces trois types de discriminations soient les seules à éliminer et que les paysan·nes ne doivent pas être protégé·es d'autres formes de discrimination, par exemple celles basées sur l'appartenance ethnique, la confession, le genre, etc.

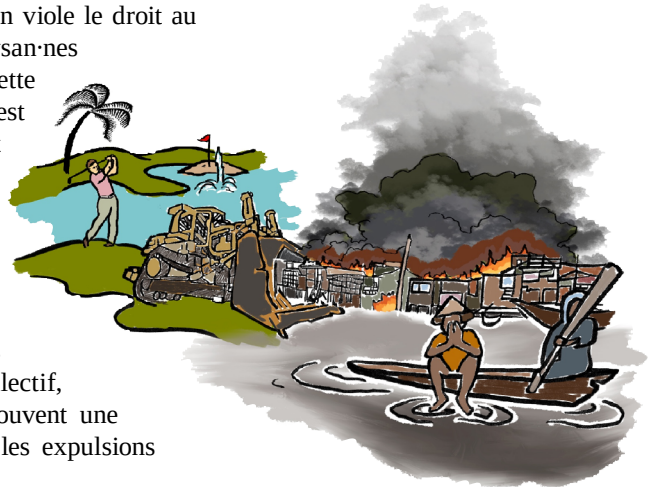
La protection contre les expulsions et les déplacements forcés (art. 17.4)

Le paragraphe 4 fait référence au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire et renvoie au corpus de droit déjà existant en la matière, dont les Conventions de Genève, notamment l'article 17 du Protocole II[1].

Art. 17.4, extrait

« *[...] Les États interdiront l'expulsion forcée arbitraire et illégale, la destruction de zones agricoles et la confiscation ou l'expropriation de terres et d'autres ressources naturelles, y compris comme mesure punitive ou comme méthode ou moyen de guerre.* »

Déjà reconnu dans le droit international par le droit au logement, le droit de ne pas être expulsé·e arbitrairement ou illégalement est ici étendu aux paysan·nes et à leur accès à la terre. De la même façon qu'une expulsion viole le droit au logement, l'expulsion des paysan·nes viole leur droit à la terre. Cette protection face aux expulsions est un des piliers centraux du droit à la terre.



Dans le même paragraphe est prévue une protection contre le déplacement forcé. On peut distinguer les déplacements forcés des expulsions par leur caractère collectif, les déplacements concernant souvent une communauté ou un groupe et les expulsions des individus ou des familles.

1 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), adopté le 8 juin 1977 par la Conférence Diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. Entrée en vigueur le 7 décembre 1978. Article 17 : Interdiction des déplacements forcés : « 1. Le déplacement de la population civile ne pourra pas être ordonné pour des raisons ayant trait au conflit sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent. [...] 2. Les personnes civiles ne pourront pas être forcées de quitter leur propre territoire pour des raisons ayant trait au conflit. »

Droit au retour (art. 17.5)

Le paragraphe 5 porte sur une situation bien particulière : celle des paysan·nes privé·es de leur terre par la force. Il est inscrit dans cet article un droit, pour les paysan·nes, de revenir sur leur terre. Cela est possible à condition que l'expulsion ou le déplacement de ces terres ait été illégal ou arbitraire. Il y a illégalité ou arbitraire lorsque la loi n'est pas respectée, ou encore lorsqu'une décision est prise par une autorité sans fondement légal.

Le droit au retour concerne les terres dont ont été privé·es les paysan·nes, peu importe les circonstances (guerre, accaparement, catastrophe naturelle) tant que cela était illégal ou arbitraire. Ce droit au retour s'applique également aux paysan·nes qui ont dû « volontairement » quitter leur terre, comme par exemple pour les populations fuyant les affrontements armés. Assurer un droit au retour sur les mêmes terres permet indirectement de reconnaître l'attachement des paysan·nes à un territoire particulier.

Protection face aux tiers (art. 5.2)

En ce qui concerne les tiers, les États ont l'obligation d'avoir non seulement des lois très claires sur les circonstances permettant de reprendre des terres à un·e paysan·ne ou à une communauté, mais aussi de faire le suivi des cas afin de vérifier qu'il n'y ait pas d'abus. Il est impossible d'interdire entièrement la possibilité de reprendre des terres, cela rendrait par exemple impossible une réforme agraire.

Néanmoins, si l'intérêt général impérieux le justifie, cela doit être extrêmement encadré et surtout toutes les alternatives doivent être examinées et une indemnisation adéquate doit toujours être proposée. À ce dernier propos, il convient ici de mentionner l'article 5.2, qui stipule que :

> « *Les États prendront des mesures pour que toute exploitation ayant une incidence sur les ressources naturelles détenues ou utilisées traditionnellement par les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ne soit autorisée qu'en se fondant sur, notamment mais non exclusivement :*
>
> *a) Une évaluation de l'impact social et environnemental dûment effectuée ;*
>
> *b) Des consultations de bonne foi menées, conformément au paragraphe 3 de l'article 2 de la présente Déclaration ;*
>
> *c) Des modalités d'un partage juste et équitable des bénéfices de cette exploitation fixées d'un commun accord entre les exploitants des ressources naturelles et les paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales.* »

En bref

Points à retenir de l'art. 17

• Le droit à la terre consacre la réforme agraire et la fonction sociale de la terre.

• C'est un droit à la fois collectif et individuel, sur une base non discriminatoire.

• L'accès à la terre et aux autres ressources naturelles pour les paysan·nes est une condition essentielle à leurs activités, c'est aussi un prérequis essentiel pour l'exercice des autres droits figurant dans la Déclaration.

• Cet article reconnaît différentes formes d'occupation : droits coutumiers dépourvus de protection légale – le droit d'occupation n'étant pas un droit de propriété mais d'usage – et toutes autres formes d'occupation légitime.

• Il reconnaît également les systèmes d'utilisation et de gestion collectives des ressources naturelles.

• Les expulsions et déplacements forcés sont interdits et les paysan·nes ont droit au retour en cas d'expulsions ou de déplacements arbitraires.

• Les paysan·nes sont également protégé·es face aux agissements de tiers.

Pour plus d'informations, visiter la page :
www.cetim.ch/fiches-didactiques-sur-les-droits-des-paysan·nes

Voir également *Le droit à la terre*, Melik Özden, Série droits humains, éd. CETIM, Genève, 2014.

Lire la Déclaration sur le droit des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales sur le site de l'ONU : https://undocs.org/fr/A/RES/73/165

CETIM

La Déclaration des droits des paysan·ne·s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales : 12 fiches de formation

Réalisation : CETIM, mars 2021

Illustrations : Sophie Holin, *Déclaration des Nations Unies sur les Droits des paysan·ne·s et Autres Personnes Travaillant dans les Zones Rurales : Livret d'Illustrations*, mars 2020, reproduites avec l'aimable autorisation de La Vía Campesina