

VERSÃO EM FRANCÊS

**L'UTILISATION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES PEUPLES
AUTOCHTONES: AUTO-REGULATION, PARTICIPATION ET NORMES
IMPOSÉES EN BOLIVIE, BRÉSIL, PÉROU**

Geoffroy Filoche^()*

INTRODUCTION

L'ethnodéveloppement, tel qu'il est prescrit par le droit international, peut être défini comme un développement à la fois adapté, choisi et maîtrisé par les peuples autochtones dans la majorité de ses éléments.

La nécessité du développement durable constitue un facteur en même temps positif et négatif au regard de l'ethnodéveloppement. En effet, sa mise en œuvre peut impliquer une reconnaissance de droits et de moyens au profit des autochtones, dès lors que l'on veut utiliser leurs pratiques et connaissances concernant la gestion de l'environnement. Mais cette mise en œuvre du développement durable peut aussi limiter leurs droits, à l'instar des droits de toute autre catégorie de population.

(*) Institut de recherche pour le développement — IRD. *E-mail*: <geoffroyfiloche@yahoo.com>.

Différents écueils peuvent alors émerger de l'imprécision du droit positif, d'une connaissance hâtive des processus écologiques et sociaux que le droit est censé appréhender, ainsi que du caractère dialectique des objectifs de ce droit, oscillant entre préservation et hybridation culturelles, ouverture à l'économie de marché et perpétuation des économies traditionnelles.

D'abord, le développement durable ne doit pas être la seule légitimation ni le seul cadre du droit de l'ethnodéveloppement. Les sources juridiques prescrivant une certaine autodétermination ne doivent ainsi pas être occultées. Parallèlement, les autochtones ne doivent pas être enfermés dans des modes de vie et des économies qui ne leur permettraient que de survivre dans un monde en interconnexion et en mutation.

Dès lors, la limitation des droits des autochtones sur leurs ressources naturelles doit être effectuée avec leur participation, et cette limitation ne doit en aucun cas concourir à empêcher ces derniers de mener un développement adapté et maîtrisé, ce qui hypothéquerait d'ailleurs grandement les chances du développement durable.

C'est pour cela qu'il est impératif de proposer une lecture constructive des droits reconnus aux autochtones, ceux-ci s'inscrivant dans un ensemble sédimenté et contradictoire de textes normatifs internationaux et nationaux. Cette lecture doit être opérée en fonction de deux axes. Le *premier axe* concerne l'autonomie reconnue aux autochtones dans l'utilisation et la protection des ressources naturelles. Il s'agit d'établir si l'Etat reconnaît des droits minimums mais intangibles, assurant aux autochtones une jouissance certaine de leurs ressources.

Mais ces droits-base ne sont pas suffisants pour permettre aux autochtones de choisir la mesure de leur évolution et de leur intégration aux circuits politiques, culturels et économiques contemporains, alors que ces circuits tendent à devenir une condition fondamentale de leur perpétuation en tant que groupes distincts et de leur insertion dans la communauté nationale et internationale.

Le *deuxième axe* de lecture des droits concerne ainsi la participation des autochtones à l'élaboration des normes (générales ou ponctuelles) mettant en œuvre l'utilisation et la protection des ressources naturelles. Il s'agit alors de voir dans quelle mesure, conjointement avec d'autres acteurs, les autochtones peuvent élaborer les droits circonstanciés permettant d'établir, du plus général au plus concret, les objectifs du développement durable de tel biotope, les procédures d'arbitrage entre différents intérêts, les seuils d'exploitation des ressources, ou les techniques d'exploitation ou de gestion de telle espèce animale ou végétale.

La France, en Guyane, s'est engagée à associer les autochtones à la définition et à la mise en œuvre du développement durable. Le défi sera à

l'avenir de concilier deux textes juridiques, le décret de 1987⁽¹⁾ et la loi d'orientation pour l'Outre-Mer⁽²⁾, posant le cadre dans lequel les activités autochtones en rapport avec l'environnement peuvent avoir lieu.

Tout d'abord, même si des "droits d'usage collectifs"⁽³⁾ sont reconnus par le préfet au profit des Amérindiens dans l'article R. 170. 56 du Décret de 1987, une restriction est faite par l'article R. 170. 57:

"les droits d'usage mentionnés [...] ne peuvent être exercés que sous réserve de l'application des dispositions relatives à la recherche et à l'exploitation de substances minières et des dispositions relatives à la protection de la nature et des espèces animales et à la défense de l'environnement [...]".

Cette norme doit dorénavant être lue à la lumière de l'article 33 de la loi d'orientation pour l'Outre-Mer⁽⁴⁾ qui oblige l'État à prendre en compte la valeur des pratiques et des connaissances autochtones, notamment au regard de la gestion de l'environnement⁽⁵⁾. Dans une formulation très proche de celle de l'article 8 (j) de la Convention sur la Diversité Biologique, il est en effet indiqué que

"l'État et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique".

Mais la "texture ouverte" (appelant à mettre en œuvre des équilibres sociaux et environnementaux complexes et nécessitant une réglementation

(1) Décret n. 87-267 du 14 avril 1987 portant "modification du Code du domaine de l'État et relatif aux concessions domaniales et autres actes passés par l'État en Guyane en vue de l) "exploitation ou de la cession des immeubles domaniaux", *JO* du 16 avril 1987, p. 4316.

(2) Loi n. 2000-1207 du 13 décembre 2000.

(3) La question du degré de l'appropriation des ressources naturelles n'ayant jamais été traitée à notre connaissance en ce qui concerne les Amérindiens de Guyane, il semble que le droit d'usage soit assimilable à un droit d'usufruit. En effet, d'après VIMON, J. Commentaire : les aspects civils de l'avant-projet de 1984. In: MARTRES, J.-P; LARRIEU, J. (Dir.). *Coutumes et droit en Guyane*. Economica, 1993. p. 127, "ce droit d'usage reste assez flou", et "il vaudrait mieux parler d'usufruit, compte tenu de la conception mettant l'accent sur les utilités que l'usufruitier peut retirer de la chose, sans qu'il y ait d'antagonisme entre usufruitier et nupropriétaire quant à leurs droits respectifs". Dès lors, une condition, en rapport avec les modalités d'exploitation des ressources naturelles, est implicitement mais très vaguement établie par le droit. En effet, d'après l'article 578 du Code civil, "l'usufruit est le droit de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance".

(4) Aucun décret d'application n'ayant été adopté.

(5) Voir généralement KARPE, P. Y a-t-il encore des collectivités autochtones en Guyane française?: d'une méconnaissance à une indifférence (?) Contribution au 1er forum des élus amérindiens de Guyane (Awala-Yalimapo, 8 décembre 2001). *Revue Juridique et Politique — Indépendance et Coopération*, n. 2, p. 237, mai/août 2002.

plus précise) de l'article 33 de la loi d'orientation contraste très fortement avec le contenu verrouillé (limitations claires du droit d'usage) de l'article R. 170. 57 du Décret de 1987.

Pour leur part, les Etats amazoniens utilisent une technique juridique originale : la substance des droits sur les ressources naturelles, relatifs à l'appropriation, l'utilisation et la disposition de ces ressources, n'est pas déterminée à l'avance par la législation. Le contenu des droits doit résulter d'un dialogue entre État et autochtones, dialogue informé par les circonstances du terrain, et entériné dans des "Plans d'Utilisation" locaux. Ces plans doivent permettre, dans un certain cadre, l'utilisation et/ou le métissage des conceptions autochtones relatives à la propriété, à l'action sur l'environnement, et à la façon de dire le droit, tout en conciliant stabilité juridique et adaptation aux évolutions écologiques et sociales.

On va ainsi tenter de répondre à deux questions. D'abord, quel est le contenu des droits-base intangibles reconnus? Ensuite, dans quelle mesure les autochtones peuvent-ils participer à la détermination à la fois des modalités de l'exploitation, et des limitations dans ce qu'ils ont le droit d'exploiter?

I. GARANTIE DES DROITS-BASE INTANGIBLES

A. Pérou: faibles garanties et distinctions inappropriées

L'appropriation officielle des terres ancestrales par les autochtones dépend, dans certains cas (terres à vocation agricole) d'actes de possession agraire (mise en culture de toutes les terres, selon les techniques agricoles modernes), dans d'autres cas (terres à vocation forestière) de la conformation des autochtones aux pratiques stipulées dans le contrat de concession signé avec l'État. En plus, cette distinction "terres agricoles / forestières" est aberrante dans le contexte amazonien.

1. Terres à vocation agricole

Dans les terres à vocation agricole (dès lors qu'elles sont reconnues comme leur appartenant), les ressources naturelles appartiennent *ipso facto* aux autochtones (art. 890, 891 et 892 du Code civil), sans aucune condition supplémentaire. Mais ce droit n'est pas bien protégé.

En effet, d'après l'article 18 de la loi 26821⁽⁶⁾, si les "Communautés Natives" (dès lors qu'elles ont un titre valable sur leurs terres) ont un droit

(6) Loi organique pour l'utilisation durable des ressources naturelles du 10 juin 1997.

préférentiel dans l'utilisation durable des ressources naturelles, ce droit s'éteint en cas de "réserve expresse" de l'État ou de "droits exclusifs ou excluants" dont peuvent être titulaires des tiers.

2. Terres à vocation forestière

Le statut juridique des ressources naturelles situées sur les terres à vocation forestière est encore moins favorable aux autochtones⁽⁷⁾.

Tout d'abord, l'article 11 de la Nouvelle Loi des Communautés Natives (1978) dispose que "la partie du territoire des Communautés Natives qui correspond à des terres à aptitude forestière leur sera cédée en usage et son utilisation sera régie par la législation en la matière". Selon la législation visée (Loi Forestière et de Faune Sylvestre⁽⁸⁾), les ressources forestières et la faune sylvestre font partie du domaine public, et il n'y a pas de droit acquis sur ces ressources (art.1). Mais si les concessions octroyées par l'État ont bien la nature de droit réel, ce droit ne peut être assimilé à un droit de propriété, seulement à un droit d'usufruit. L'usufruitier "doit exploiter le bien dans la forme normale et accoutumée", et s'abstenir de faire une quelconque "modification substantielle de son utilisation". La question est alors de savoir dans quel cas les modalités autochtones d'exploitation seront reconnues comme satisfaisant à ces critères.

Par ailleurs, l'article 27 de la Nouvelle Loi des Communautés Natives dispose bien que les autochtones sont prioritaires pour l'obtention de contrats d'exploration forestière, extraction forestière et reforestation. Mais en cas d'inaccomplissement des termes et conditions de la concession, "l'abandon" des terres est juridiquement acquis. Or, ces termes et conditions impliquent le plus souvent l'interdiction de chasser ou de pêcher, même pour la subsistance⁽⁹⁾.

En outre, d'après l'article 12 de la Loi 27308⁽¹⁰⁾, les Communautés Natives doivent, avant l'utilisation à des fins commerciales des ressources

(7) Au Pérou, au niveau national, seulement 20% des terres sont aptes pour des fins agricoles, tandis que 80% des terres sont distribuées entre terres protégées et terres aptes pour la production forestière. Les terres de production forestière représentent près de 40% du total des terres péruviennes. Parmi les terres de production forestière, les Forêts Nationales ne peuvent être exploitées que par l'État, tandis que les Forêts de Libre Disponibilité peuvent être exploitées par n'importe quelle personne, pourvu qu'elle soit dûment autorisée par un Contrat de Cession en Usage. Voir LUDESCHER, M. El régimen legal de los recursos naturales en el Perú y sus consecuencias para los pueblos indígenas de la Amazonía. In: KUPPE, R.; POTZ, R. (Dir.). *Natural resources, environment and legal pluralism*. Law and Anthropology, International Yearbook for Legal Anthropology. Kluwer Law International, 1997. v. 9, p. 238.

(8) Décret Loi 21147 du 15 mai 1975.

(9) Voir AROCA, J. El indígena y las comunidades nativas en la Amazonía peruana. In: DEGREGORI, C. I. (Dir.). *Comunidades: tierra, instituciones, identidad*. Lima: Diakonia; CEPES; Arawira, 1998. p. 124.

(10) Nouvelle Loi forestière et de la faune sylvestre du 15 juillet 2000.

forestières (ligneuses ou non) et de faune sylvestre, élaborer un Plan d'Utilisation. Celui-ci doit être approuvé par l'INRENA (Institut National des Ressources Naturelles) sans qu'il n'existe des critères encadrant l'appréciation de cet organisme. Avant cela, les communautés doivent obtenir un permis d'utilisation (Décret d'application de la nouvelle loi forestière⁽¹¹⁾), leur demande étant considérée comme prioritaire.

3. Incidences de la distinction

La différenciation des régimes juridiques (terre agricole / forestière) peut avoir de lourdes incidences sur l'environnement, celle-ci n'ayant pas été pensée en adéquation avec les caractéristiques spécifiques des écosystèmes amazoniens.

Dans le cadre des modes de vie autochtones, cette distinction entre terres agricoles et forestières n'a pas de sens. Par exemple, il est impossible pour les Shipibo du fleuve Ucayali de différencier les terres agricoles et forestières. Dans la conception autochtone des espaces, les terres ne sont pas distinguées en zones productives aux utilisations exclusives les unes des autres, entre autres en ce qu'elles doivent subir des utilisations temporaires et cycliques, du fait de la pauvreté des sols. Dès lors, l'interdiction par l'État de pratiquer autre chose que l'agriculture sur certaines terres est infondée, tant sur un plan agronomique qu'écologique, d'autant plus que les superficies allouées sont souvent insuffisantes.

Le problème est aussi proprement juridique. Les Shipibo procèdent souvent à la reforestation de terres à vocation agricole, limitant de ce fait encore plus l'espace juridiquement prescrit pour les cultures. À l'inverse, ils ont cultivé des plantes agricoles sur des terres à vocation forestière, avec pour conséquence l'"abandon" des terres résultant de l'inaccomplissement des termes et conditions du Contrat de Cession en Usage⁽¹²⁾.

B. Bolivie: droits prioritaires mais toujours dépendants

En Bolivie, des droits prioritaires sont théoriquement accordés aux autochtones. Mais dans la pratique, les autochtones doivent composer avec les autorités de la Municipalité dans laquelle s'inscrit la communauté, du fait de leur incapacité à exercer leur droit de manière autonome.

(11) Décret Suprême 014-2001-AG du 4 août 2001.

(12) Voir TUBINO ARIAS-SCHREIBER, F. Los Shipibo del río Ucayali: un pueblo en busca de sus derechos. In: DERECHOS humanos y pueblos indígenas de la Amazonía peruana: realidad, normativa y perspectivas. Lima: APEP; CAAAP, 1996. p. 176-177.

1. Exclusivité et priorité des droits

L'article 32 de la Loi Forestière de 1996⁽¹³⁾ garantit aux autochtones (constituant une OTB – Organisation Territoriale de Base) l'exclusivité pour l'utilisation forestière dans les Terres Communautaires d'Origine (TCO) dûment reconnues, en accord avec l'article 171 de la Constitution et avec la Convention 169. Par ailleurs, d'après la deuxième des Dispositions Finales de la loi 1715⁽¹⁴⁾, sur les TCO où il existerait "superposition ou conflit de droits", c'est le droit de la communauté autochtone originaire qui doit impérativement prévaloir, au détriment des concessions, contrats ou autorisations d'utilisation forestière. Mais deux limites sont à envisager.

2. Absence d'un niveau minimal de jouissance des ressources

Selon l'article 3(3) de la loi 1715, les titres des TCO octroient certes la propriété collective de ces terres, mais n'octroient pas de niveau minimum de jouissance des ressources naturelles. Il n'est reconnu aux autochtones que le droit de "participer à l'utilisation et à la jouissance durables" des ressources. L'Etat peut toujours réglementer l'utilisation des ressources naturelles par les autochtones, même lorsqu'il s'agit d'une utilisation pour la subsistance.

3. Incapacité juridique des autochtones.

En tout état de cause, les TCO n'ont aucun statut indépendant. Elles sont fondamentalement soumises à la juridiction d'une ou de plusieurs Municipalités, et ce sont les autorités municipales (et non les communautés autochtones elles-mêmes) qui perçoivent les revenus provenant des concessions forestières situées sur les TCO et qui décident de l'utilisation de ces revenus⁽¹⁵⁾. Les autochtones souffrent ainsi d'une incapacité juridique partielle : ils sont titulaires de droits qui, pour certains, doivent être exercés par d'autres.

C. Brésil: droits exclusifs mais parfois conditionnés

Au Brésil, les ressources naturelles situées sur leurs terres sont réservées aux autochtones, et une relative liberté dans l'exploitation des ressources naturelles leur échoit.

(13) Loi 1700 du 12 juillet 1996.

(14) Loi du Service National de Réforme Agraire du 18 octobre 1996.

(15) Voir ASSIES, W. El constitucionalismo multiétnico en América latina: el caso de Bolivia. In: ACTAS DEL 12. CONGRESO INTERNACIONAL DERECHO CONSUECUDINARIO Y PLURALISMO LEGAL, DESAFIOS EN EL TERCER MILENIO, Arica, Chile, 2000. *Derecho y Sociedad*. Disponible sur: <www.alertanet.org>.

1. Droits originaires

Les droits des autochtones sur leurs terres et ressources sont qualifiés d'originaires, et ils sont intangibles dans une importante mesure. En effet, la définition même des "territoires indigènes" (telle qu'énoncée dans l'article 231 de la Constitution de 1988) inclut deux aspects intimement liés à la nécessité d'une exploitation des ressources naturelles, sous peine d'incohérence juridique. Ainsi, sont constitutives des territoires autochtones les terres "utilisées pour leurs activités productives" ; et les terres "d'importance fondamentale pour la préservation des ressources naturelles requises pour leur bien-être".

De fait, toute mesure ayant pour effet d'empêcher les autochtones de perpétuer leur relation (tant cosmologique que productive) aux ressources naturelles est contraire au droit. La question de l'intensité de cette relation se pose néanmoins.

2. Exclusivité et liberté dans le régime général

L'article 23 du Statut de l'Indien de 1973 dispose que les droits d'usufruit assurés aux communautés indigènes ou sylvicoles incluent le droit à la propriété et à l'utilisation des ressources naturelles et de tous les usages et utilités existant sur les terres qu'ils occupent. Ces droits d'usufruit incluent également le droit à la perception du produit de l'exploitation économique de ces ressources et utilités. Le deuxième paragraphe de l'article 23 garantit expressément le droit exclusif des autochtones à chasser et à pêcher dans la zone qu'ils occupent. Ensuite, l'objectif principal de la Constitution de 1988 a été, dans le sillage du Statut de 1973, de reconnaître juridiquement la dépendance des communautés autochtones vis-à-vis de leur habitat naturel. Dans son article 231, la Constitution impose au gouvernement l'obligation de défendre et de préserver, non seulement les terres que les autochtones habitent, mais aussi toutes les utilisations des ressources naturelles pour leurs activités productives.

Toutefois, le droit brésilien ne précise pas la façon de concilier ces deux impératifs que sont la préservation des utilisations par les autochtones des ressources naturelles d'une part, et la préservation des ressources naturelles elles-mêmes d'autre part⁽¹⁶⁾. On peut penser qu'elle peut être trouvée dans la participation des autochtones à la limitation de ce qu'ils ont le droit de faire.

(16) Plus précisément, si aucune restriction à l'exploitation des ressources naturelles n'existe lorsque cette exploitation concerne la consommation des produits à l'intérieur du groupe autochtone, il y a restriction dès lors que les produits sont destinés à être consommés à l'extérieur du groupe. Voir SANTILLI, J. *Economic activities on indigenous peoples' lands*. Instituto *Socioambiental*, 2001. Disponible sur: <www.socioambiental.org>.

3. Exclusivité et restrictions dans le régime spécial

Cette liberté des autochtones quant au choix des modalités d'exploitation n'est pas la norme en ce qui concerne les ressources forestières.

L'article 46 du Statut de l'Indien dispose que la coupe de bois dans les forêts autochtones, toujours considérées comme des aires de préservation permanente, est conditionnée par l'existence de programmes ou de projets pour l'utilisation des terres destinées à l'agriculture, l'élevage, l'industrie ou la reforestation.

L'article 2 de la Mesure Provisoire 1956-55 (du 19 octobre 2000) a précisé cette question. L'exploitation des ressources forestières sur les terres autochtones ne peut être menée que par les autochtones eux-mêmes. Mais cette exploitation ne peut être faite que pour satisfaire leurs seuls "besoins de subsistance", ce qui interdit pour l'instant l'exploitation de bois à des fins commerciales. L'exploitation doit en outre être durable, c'est-à-dire menée dans le cadre du concept d'"utilisation ou activité durable et multi-objets de la forêt".

La signification de ce concept est précisée, dans la mesure du possible, dans le Décret 2788 (du 19 octobre 1998) relatif à l'exploitation des forêts primaires du bassin amazonien. Les objectifs principaux à atteindre sont la conservation des ressources naturelles, la préservation de la structure de la forêt et des fonctions interdépendantes de celles-ci, le maintien de la diversité biologique, et le développement socio-économique de la région. Les techniques permettant d'arriver à ce résultat comptent l'étude caractéristique de l'environnement physique et biologique, l'adoption d'un système adéquat d'utilisation de la forêt, et la garantie de la faisabilité technique et économique ainsi que des bénéfices sociaux⁽¹⁷⁾.

Tant en ce qui concerne la réalisation des objectifs que la mise en œuvre des techniques, la participation des autochtones, d'ailleurs requise par la Convention 169 de l'OIT à laquelle sont liés les trois Etats étudiés, est une condition majeure d'effectivité, en terme d'information scientifique comme de légitimation politique des mesures.

II. Participation à l'élaboration des droits circonstanciés

A. Pérou: absence de participation

Le droit péruvien ne consacre pas de véritable participation autochtone à l'élaboration des modalités et limites d'exploitation des ressources naturelles.

(17) Voir par exemple PANKARARU, P. *Forestry management on indigenous peoples' lands. Instituto Socioambiental*, 2000. Disponible: <www.socioambiental.org>.

1. Reconnaissance et intégration limitées des modalités autochtones de gestion des ressources

Dans le but que les modalités autochtones d'utilisation des ressources restent durables, l'article 29 du Décret Législatif 613 (1990) dispose que l'État doit apporter un appui technique aux autochtones quant à l'utilisation, la récupération et la conservation des ressources naturelles, pour une meilleure satisfaction de leurs besoins. En même temps, il doit "impulser l'usage des technologies traditionnelles écologiquement adéquates". Mais il n'existe pas d'obligation, pour les autorités en charge du développement durable, de partir des normes autochtones en matière d'utilisation des ressources naturelles pour formaliser les nouvelles normes.

En tout cas, l'article 17 de la loi organique pour l'utilisation durable des ressources naturelles dispose que "les modalités ancestrales d'utilisation des ressources naturelles sont reconnues, dès lors qu'elles ne contredisent pas les normes concernant la protection de l'environnement".

2. Vers une codétermination implicite des normes de gestion des ressources?

La nouvelle loi forestière ne consacre pas explicitement de participation autochtone pour élaborer les Plans d'Utilisation. Si l'on s'en tient là, l'État a toute latitude pour imposer un Plan d'Utilisation aux communautés.

Pourtant, d'après une lecture conjointe de l'article 89 de la Constitution de 1993 (selon lequel les communautés autochtones sont "autonomes dans l'utilisation et la libre disposition de leurs terres"), de la Convention 169 de l'OIT et des normes énoncées ci-dessus, on pourrait émettre une hypothèse: les autochtones doivent, au minimum, pouvoir participer à l'établissement des normes en matière d'utilisation des ressources, conciliant besoins autochtones et exigences environnementales.

3. Pistes pour un zonage transitoire et cyclique des terres

La distinction entre terres à vocation agricole et à vocation forestière pourrait être légitime, si elle était fondée sur une stratégie globale de préservation de la qualité et du rendement des écosystèmes. En tout cas, une distinction pourrait être beaucoup plus pertinente selon nous. Un zonage transitoire et cyclique des terres d'usage quotidien et des terres d'usage sporadique pourrait être mis en œuvre, conformément à un plan d'ethnodéveloppement dont la mise en œuvre concrète par les autochtones et par leur droit propre s'inscrirait dans le cadre de principes juridiques codéterminés par les autochtones et les autres acteurs.

Les terres d'usage quotidien seraient gérées directement par les familles (celles-ci disposant d'un droit d'usufruit particulier sur ces terres), dans le cadre toutefois d'une surveillance de la communauté et d'organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux.

Tandis que les terres d'usage sporadique seraient gérées par la communauté dans son ensemble : aucun droit d'usufruit ne serait octroyé aux familles en tant que telles, mais des actions communes pourraient être engagées pour entretenir le potentiel agronomique et écologique de ces parcelles.

B. Bolivie: participation biaisée

En Bolivie, la participation des autochtones à l'élaboration des modalités d'exploitation des ressources naturelles, telle qu'elle est prévue par le droit, limite a priori leurs possibilités, tout en ne pouvant pas empêcher les autochtones de se défendre contre une éventuelle exploitation prédatrice de leurs ressources.

1. Difficile élaboration des Plans d'Utilisation Forestière

Une fois la concession forestière accordée au profit des autochtones (chemin semé d'embûches), la détermination des modalités d'exploitation des ressources forestières est soumise à une formalité intéressante, mais qui peut également se révéler dangereuse, étant donnée la faible marge de manoeuvre reconnue par le droit aux autochtones.

D'après l'article 28 du Règlement Général de la Loi Forestière⁽¹⁸⁾, les autochtones doivent élaborer un Plan d'Utilisation Forestière où doivent "intervenir" des professionnels et techniciens des sciences forestières et agronomiques. Le droit bolivien, dans cet article 28, dispose que les Plans d'Utilisation Forestière dans les TCO seront élaborés "en prenant en compte des processus de consultation participative qui considèrent les aspects se référant aux usages et coutumes des peuples autochtones, incluant leurs valeurs culturelles et spirituelles", sans plus de précisions.

Dans les faits, l'élaboration de ces Plans dépend, dans une importante mesure, des forces économiques qui poussent les autochtones à vendre le bois aux acheteurs qui les courtisent toujours plus. Ainsi, en ce qu'ils sont pressés d'officialiser leur droit d'exploiter commercialement leurs ressources forestières, les autochtones peuvent manquer d'établir dans le Plan les straté-

(18) Décret Suprême 24453 du 21 décembre 1996.

gies d'exploitation à long terme (tant écologiquement qu'économiquement) au profit de la simple commercialisation à court terme de ces ressources pour répondre à la demande⁽¹⁹⁾.

2. Contexte juridique limitant la marge de manœuvre des autochtones

Faute de véritable précision par le droit concernant la mesure dans laquelle les autochtones peuvent concrètement exploiter leur environnement, ces dispositions relatives à l'exploitation des ressources forestières doivent être lues à la lumière des dispositions générales du droit bolivien.

D'une part, l'article 171 de la Constitution (1994), tout en reconnaissant les droits des autochtones relatifs à leurs Terres Communautaires d'Origine, oblige toujours à l'utilisation durable des ressources naturelles. Et c'est l'État qui décide unilatéralement des critères pour en juger.

D'autre part, l'article 56 de la Loi de l'Environnement (1992) dispose que l'État doit promouvoir des programmes de développement en faveur des communautés "qui utilisent traditionnellement les ressources de flore et de faune sylvestre aux fins de subsistance, dans le but d'éviter leur déprédation et d'atteindre leur utilisation durable". Selon une interprétation stricte, le droit verrouille les vellétés commerciales des autochtones, en ne prévoyant qu'une économie de subsistance.

Toutefois, d'après l'article 78 de cette loi, l'État doit créer les mécanismes et procédures nécessaires pour garantir "la participation des communautés traditionnelles et peuples autochtones dans les processus de développement durable et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles renouvelables, en considérant leurs particularités sociales, économiques et culturelles, dans le milieu où se déroulent leurs activités". L'Etat doit également garantir les "sauvetage, diffusion et utilisation" des connaissances concernant l'utilisation des ressources naturelles, toujours avec la participation de ces autochtones.

Cette dernière disposition semble intéressante, mais une analyse exhaustive du droit bolivien montre les limites de la marge de manœuvre des autochtones. D'abord, toute exploitation (commerciale ou non) par les autochtones des ressources naturelles, quelles qu'elles soient, doit être impérativement désignée, par les autorités nationales compétentes, comme étant durable. Il n'existe donc pas de ressource qui puisse être a priori librement utilisée. Ensuite, et même si les autochtones respectent ces prescriptions, il

(19) Ce qui semble vouloir dire que l'autorité étatique étant censée approuver ce Plan est prête à avaliser des pratiques de développement peu durable. Voir par exemple le cas décrit par TOWNSEND, W. Holding on to the land: the long journey of the Siriono Indians. In: WEBER, R. et al. (Eds.). *Indigenous peoples and conservation organizations: experiences in collaboration*. Biodiversity Support Program; WWF, notamment p. 85.

n'existe pas de garantie d'appropriation des ressources naturelles par les autochtones, mais plutôt une appropriation partagée avec d'autres acteurs, dont les plus importants sont les Municipalités, souvent dominées par des citoyens peu ouverts aux autochtones (même si certains autochtones sont quelquefois élus maires ou conseillers municipaux^{x(20)}).

Dès lors, les autochtones boliviens sont pris entre deux extrémités n'allant pas a priori dans le sens d'un développement socialement et écologiquement durable. Dans certains cas, ils ne peuvent pas exploiter leur environnement au-delà de ce que requiert leur simple subsistance. Dans d'autres cas, lorsque les autorités étatiques le permettent, ils peuvent élaborer un Plan misant sur une exploitation à court terme des ressources naturelles.

C. Brésil: participation à préciser

1. Partage de principe de l'élaboration des projets

D'après la lecture conjointe de la Mesure Provisoire de 2000 et du Décret de 1998, l'approbation d'activités d'exploitation du bois sur les terres autochtones nécessite la présentation par la communauté concernée d'un Plan d'Utilisation de la forêt, plan devant être approuvé par l'IBAMA (Institut brésilien de l'environnement) et par la FUNAI (organisme indigéniste étatique). En tout état de cause, ce Plan d'Utilisation doit respecter les aires de préservation permanente déterminées par la loi dans lesquelles il est interdit d'exploiter toute ressource naturelle.

D'autre part, l'article 2 du Décret 1141 (1994) énonce que l'élaboration des projets environnementaux ou d'appui aux activités productives des autochtones, relevant de la responsabilité de l'Union, doit se faire avec la participation des représentants de la FUNAI et des communautés autochtones impliquées.

2. Exercice des droits sur les ressources naturelles à travers le prisme du droit propre des autochtones

Dans sa définition des terres autochtones⁽²¹⁾, l'article 231 de la Constitution peut raisonnablement étendre le respect des usages, coutumes et

(20) Dans ce cas, le système de décentralisation peut fonctionner au profit des autochtones, en ce qu'il y a couplage entre la Municipalité (autorité politique et juridique maximale), le District Municipal Indigène ou l'OTB (échelons inférieurs et contenus par la Municipalité, et dépendants de celle-ci), et les TCO. En effet, c'est uniquement grâce à ce couplage que les autochtones peuvent gérer eux-mêmes leurs affaires et avoir juridiquement le dernier mot en ce qui concerne l'exploitation de leurs TCO et leurs choix de développement, sous réserve toutefois, respectivement, de l'approbation du Plan d'Utilisation Forestière, et de la compatibilité de leurs choix de développement avec les plans de développement étatiques.

(21) "Les terres traditionnellement occupées par les Indiens sont celles habitées par eux de façon permanente, ou bien celles utilisées pour leurs activités productives, ou alors celles indispensables à la

traditions autochtones à l'exercice même du droit réel des autochtones sur les ressources naturelles dont sont dotés leurs territoires.

En d'autres termes, les Plans d'Utilisation de la forêt ou n'importe quel projet doivent, dans une certaine mesure, intégrer la répartition coutumière des activités productives et non productives, ainsi que les différents zonages de l'espace. L'intangibilité de certaines activités fondamentales pour les peuples autochtones, car résultant de pratiques coutumières confinant au sacré, doit en outre être reconnue⁽²²⁾.

On peut ainsi considérer que, dans sa globalité (Statut de 1973, Constitution de 1988, Décret de 1998 et Mesure Provisoire de 2000), le droit brésilien reconnaît, d'une part les modèles autochtones de tenure foncière et de gestion des ressources naturelles, et d'autre part le droit des communautés concernées de participer à la décision des autorités officielles ayant la charge de réguler ce domaine.

CONCLUSION

Il reste à mettre en œuvre concrètement ces principes relatifs à la détermination des règles de gestion des ressources naturelles, partant de ce que les autochtones connaissent de leur territoire, et devant aboutir à une limitation dans l'exploitation, en permettant toutefois d'amorcer un certain développement. On a voulu, autre part⁽²³⁾, élaborer une méthodologie pour ce faire. Une idée fondamentale à ce propos peut simplement être évoquée.

On peut utiliser le *contenu* des coutumes autochtones (quant à ce qui peut être cultivé, prélevé, échangé...). Mais, dans certains cas, cela peut ne plus être adapté à ce qui se passe et à ce qui est nécessaire.

Dès lors que c'est possible, ce doit être le droit propre des autochtones qui conçoive et mette en œuvre, d'après certains principes intangibles (codés-terminés par les autochtones, l'État, la communauté scientifique...), ce qu'il y a à faire pour le développement durable. Le droit autochtone doit être ainsi, au minimum, un *contenant*. D'après les anthropologues du droit, les caractéristiques principales de ce droit sont la réactivité et la flexibilité.

Le droit autochtone peut ainsi être une chance pour fabriquer des normes adaptées à un contexte, et évoluant au gré des circonstances écologiques et des besoins sociaux, le tout dans un cadre prédéfini assurant une certaine stabilité.

préservation des ressources naturelles nécessaires à leur bien-être, ou enfin celles qui sont nécessaires à leur reproduction physique et culturelle, conformément à leurs usages, coutumes et traditions".

(22) Il existe d'ailleurs en Amazonie brésilienne de nombreux exemples de projets mettant en œuvre ces principes.

(23) Voir FILOCHE, G. *Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie*. Bruxelles: Bruylant, 2006.