



Conseil juridique pour la justice environnementale : expérience de l'Inde orientale

Sanjay Upadhyay
Suparna Jain
Enviro Legal Defence Firm

Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens

À mesure que les pressions sur les terres et les ressources naturelles augmentent, les groupes défavorisés risquent d'être de plus en plus lésés, en particulier lorsque leurs droits ne sont pas garantis, que leur capacité à faire valoir ces droits est limitée, et que d'importantes inégalités façonnent leurs relations avec les pouvoirs publics et les investisseurs.

Dans le cadre du programme de l'IIED sur les Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens, nous partageons les leçons des approches novatrices adoptées par des groupes de citoyens visant à faire valoir leurs droits. Ces outils incluent notamment des actions au niveau local, un engagement dans les processus de réforme juridique, la mobilisation de mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'usage de procédures de règlement des griefs ou encore l'examen de traités internationaux d'investissement, de contrats et de procédures d'arbitrage.

Cette étude s'inscrit dans le cadre de nombreux rapports sur les leçons tirées par les praticiens. D'autres rapports sont disponibles sur notre site internet www.iied.org/pubs et comprennent :

- Comment la politique foncière du Libéria a pris corps grâce aux villageois. 2014. Kaba et Madan. Aussi disponible en anglais.
- Des caravanes juridiques à la relecture du Code minier : capitalisation des expériences en matière de développement des capacités juridiques des communautés touchées par l'activité minière au Mali. 2014. Keita *et al.* Aussi disponible en anglais.
- Écouter, réfléchir et agir : des émissions radio pour promouvoir la participation des agriculteurs aux politiques foncières au Mali. 2012. Goïta et Coulibaly. Aussi disponible en anglais.
- Durabilité de l'autonomisation juridique pour la défense des droits fonciers locaux. 2012. Nielsen. Aussi disponible en anglais.

De plus, nous fournissons des informations à l'échelle nationale et internationale par le biais de notre série intitulée **Foncier, Investissements et Droits**, qui analyse l'évolution des pressions exercées sur les terres, les multiples modèles d'investissement, les cadres juridiques applicables et les moyens pour les populations rurales de revendiquer leurs droits.

Les rapports de la série Foncier, Investissements et Droits peuvent être téléchargés depuis la page www.iied.org/pubs. Parmi les rapports récents figurent :

- Understanding agricultural investment chains: Lessons to improve governance. 2014. Cotula *et al.*
- Reddition de comptes dans la ruée sur les terres d'Afrique : quel rôle pour l'autonomisation juridique. 2013. Polack *et al.* Aussi disponible en anglais.
- Long-term outcomes of agricultural investments: Lessons from Zambia. 2012. Mujenja et Wonani.

Pour contacter l'IIED au sujet de ces publications, veuillez envoyer un mail à legaltools@iied.org

Conseil juridique pour la justice environnementale : expérience de l'Inde orientale

Sanjay Upadhyay
Suparna Jain
Enviro Legal Defence Firm

Première édition par l'Institut international pour l'environnement et le développement (Royaume-Uni) en 2015

Copyright © Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)
Tous droits réservés

ISBN : 978-1-78431-229-9
N° de commande IIED : 17575FIIED

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :
Institut international pour l'environnement et le développement
80-86 Gray's Inn Road
London WC1X 8NH
Royaume-Uni

Courriel : newbooks@iied.org

Twitter : @iied

Facebook : www.facebook.com/theIIED

Télécharger davantage de publications à partir de www.iied.org/pubs

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Upadhyay, S. *et al* (2015) *Conseil juridique pour une justice environnementale : l'expérience de l'Inde orientale*. IIED, Londres.

Photo de couverture : Un stage de formation interactive à l'alphabétisation juridique, « *Panchayat Shivirs* », dans le village du bloc Burmu, district de Ranchi dans l'État du Jharkhand. © ELDF

Conception :
Judith Fisher, regent-typesetting.co.uk
Smith+Bell, www.smithplusbell.com

À propos des auteurs :

Sanjay Upadhyay, avocat en exercice à la Cour suprême de l'Inde est le fondateur et Directeur associé du cabinet Enviro Legal Defence Firm, Inde. Il pratique le droit environnemental depuis 1993. Il a exercé des fonctions d'expert en droit de l'environnement et du développement auprès de la plupart des institutions d'État, centrales, multilatérales et internationales de renom. Il prodigue des conseils et occupe des fonctions politiques clés au sein des autorités centrales et d'État en Inde.

Suparna Jain est associée juridique senior au sein du cabinet Enviro Legal Defence Firm. Elle a rejoint ELDF en 2000 et, depuis lors, elle a entrepris des recherches poussées sur divers sujets de droit de l'environnement et du développement. Elle s'est vu décerner la prestigieuse Bourse d'études pour la Paix en Asie du Sud-Est par la Fondation pour la responsabilité universelle de sa Sainteté le Dalaï Lama pour ses recherches sur les droits des femmes tribales en Inde.

Le cabinet **Enviro Legal Defence Firm** (ELDF), premier cabinet de droit environnemental en Inde entend systématiser l'intégration du droit du développement et de l'environnement, résoudre les conflits liés aux ressources naturelles et renforcer la jurisprudence environnementale. ELDF est une équipe indépendante de juristes érudits qui procure des services aux gouvernements, aux organisations non gouvernementales, aux établissements d'enseignement, aux particuliers, aux agences publiques et privées impliqués dans le domaine du droit du développement et de l'environnement.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier M. Ali Kaba et M. Lorenzo Cotula pour leurs précieuses contributions lors de la relecture des premières versions de ce rapport.



Cette publication a été financée par UK aid du gouvernement britannique ; toutefois, les points de vue exprimés ici ne reflètent pas nécessairement ceux du gouvernement britannique et demeurent la seule responsabilité des auteurs.

Sommaire

Sigles et acronymes	ii
1. Toile de fond	1
2. L'origine du <i>Vanadhikar Samadhan Kendra</i> (FRRC)	2
3. Principales caractéristiques du <i>Vanadhikar Samadhan Kendra</i> (FRRC)	4
4. Résultats du FRRC	9
4.1. Les principaux problèmes	9
4.2. Les réalisations	10
4.3. Les facteurs porteurs	11
5. Enseignements et conseils à des fins de reproduction/d'adaptation	13

Sigles et acronymes

C&O	Conseil et orientation
ELDF	Fondation pour le développement et le droit environnemental (<i>Environment Law and Development Foundation</i>)
FRA	Loi sur les droits forestiers (<i>Forest Rights Act</i>)
FRRC	Centre de ressources sur les droits forestiers (<i>Forest Rights Resource Centre</i>)
NGO	Organisation non gouvernementale
SDLC	Comité sous-divisionnaire (<i>Sub-Division Level Committee</i>)

1. Toile de fond

L'accès limité à la justice environnementale est l'un des obstacles majeurs auxquels se heurte la population indienne lorsqu'elle s'attaque à des questions environnementales. Ces questions sont souvent ignorées car les particuliers, tout comme les organisations communautaires locales, ne savent tout simplement pas où ni comment se procurer une représentation et des conseils fiables en temps voulu, ni comment recueillir des preuves pour donner suite à leurs préoccupations.

Ce document décortique les leçons à retenir de l'expérience acquise par le *Vanadhikar Samadhan Kendra* (Centre de ressources sur les droits forestiers – FRRC) dans l'État du Jharkhand, en Inde. Le FRRC utilise le modèle de service Conseil et orientation (C&O) développé par le cabinet Enviro Legal Defence Firm et la Fondation pour le développement et le droit environnemental (ELDF) pour promouvoir une sensibilisation juridique et les actions visant à se prévaloir de la justice environnementale.

Le C&O est un outil pour le développement de partenariats mutuellement bénéfiques entre des experts juridiques qualifiés dans le domaine du droit de l'environnement et du développement et des particuliers qui sont confrontés à des problèmes ayant trait à l'environnement ou au développement et qui ont besoin d'un soutien juridique professionnel.

S'il y a déjà plusieurs années que l'ELDF gère un service C&O *pro bono*, il a récemment transformé ce service en une initiative à l'échelle de l'État du Jharkhand, en Inde orientale, grâce à un programme de mise en œuvre de la Loi sur les droits forestiers, avec le soutien des autorités de l'État. L'ELDF a mis en place le FRRC, qui permet à quiconque – qu'il s'agisse d'un requérant ou d'un agent du gouvernement – de soumettre une demande de soutien sur toute question ayant trait à la Loi sur les droits forestiers. L'outil a donné des résultats encourageants. Il entend s'attaquer aux injustices historiques notables dont ont été victimes les populations tribales de l'Inde en leur procurant un soutien afin de faire valoir leurs droits forestiers.

Ce document donne un aperçu de la procédure C&O et du FRRC, y compris le concept, le besoin, la structure opérationnelle, l'accessibilité, la faisabilité économique et, surtout, les avantages qu'ils présentent pour les parties touchées et/ou les victimes d'une injustice environnementale – et, plus généralement, pour la justice de l'environnement. Il se penche brièvement sur les leçons à retenir de l'utilisation de l'outil, sur les réalisations à ce jour et sur les facteurs porteurs qui ont fait le succès du FRRC. Enfin, il examine dans quelle mesure un tel outil pourrait être reproduit et mis à l'échelle dans différents contextes.

Nous sommes convaincus que le service C&O pourra permettre aux praticiens du développement et aux citoyens en général d'avoir recours à la loi en guise d'outil dans leur contexte local, non seulement pour accroître la sensibilisation à l'environnement mais aussi pour résoudre les conflits liés aux ressources naturelles et pour se prévaloir d'une justice environnementale pour les populations marginalisées.

2. L'origine du *Vanadhikar Samadhan Kendra* (FRRC)

Reconnaissant le fossé qui existe entre le terrain et les tribunaux sur les questions ayant trait à gestion des ressources naturelles, et l'impact négatif de ce fossé pour l'obtention d'un accès à la justice environnementale, ELDF a mis au point un outil unique pour apporter un soutien *pro bono* visant à prodiguer une orientation, des conseils et une représentation à quiconque demanderait l'aide de l'organisation dans le cadre d'un conflit juridique lié aux ressources naturelles.

L'outil a commencé comme une unité de conseil et d'orientation (C&O) basée sur le web pour toute une gamme de conflits juridiques réels ou potentiels aux quatre coins de l'Inde. Grâce à ce service, les experts d'ELDF orientent les requérants vers des solutions juridiques dans le domaine de l'environnement et du développement. Le service C&O est maintenant devenu une plateforme où du personnel juridique qualifié, ayant un savoir-faire et une expérience pratique dans le règlement de problèmes juridiques ayant trait aux ressources naturelles, procurent des conseils sur une variété de questions.

Parmi les questions traitées par le service C&O, on peut citer :

- des stratégies et solutions juridiques permettant de régler l'évacuation inadaptée des eaux usées en zones urbaines
- le déni des droits des résidents forestiers en zones rurales
- la promotion d'un meilleur entendement du rôle des autorités civiques dans différentes questions urbaines
- l'abattage des arbres, des animaux sauvages et les questions associées à la compensation
- les produits forestiers, y compris leur transport
- le commerce illicite des produits de la faune et la flore sauvages
- les droits tribaux
- la conservation des forêts
- les droits forestiers communautaires
- les questions liées aux zones répertoriées¹

L'ELDF a prodigué des conseils à diverses parties prenantes dans des contextes urbains et ruraux, indépendamment de leur milieu – y compris des organisations communautaires, des populations et des groupes tribaux et non tribaux, des activistes, des dignitaires de haut rang et des agents d'échelon inférieur, des personnes non officielles, des petits entrepreneurs et des travailleurs sociaux.

1. Les zones répertoriées (*Scheduled areas*) sont des zones spécialement réservées et proclamées par le Président de l'Inde au terme d'une procédure parlementaire énoncée à l'Annexe V (ceinture centrale indienne) et l'Annexe VI (dans le nord-est de l'Inde) en vertu de l'Article 244 de la Constitution de l'Inde. D'un point de vue historique, il s'agit de zones reculées et arriérées habitées par une majorité de communautés tribales ayant été exclues du fonctionnement normal de la loi pour préserver les coutumes sociales et sauvegarder les vocations traditionnelles des populations tribales qui y vivent.

À ce jour, l'ELDF (le cabinet comme la fondation) a géré ces demandes en se servant de son propre personnel mais il a aussi fait appel à un réseau national d'experts en droit environnemental et à des techniciens, tels que des toxicologues et des hydrologues, qui sont disposés à examiner un dossier ou à fournir des conseils techniques à titre gracieux, tout au moins au départ.

Les particuliers ou les groupes contactent le service C&O par courrier, par téléphone, par courriel, par SMS ou en personne. Les plaintes sont renvoyées devant l'expert approprié. Un service basé sur la toile, interactif et dédié, a également été mis sur pied afin de procurer un service gratuit (http://eldfindia.org/advice_referrals.php). Toutefois, ce service est prodigué au coup par coup, en fonction des disponibilités et parfois au bon gré du personnel.

Fort de cette expérience, l'ELDF a décidé d'adapter ce service pour en faire une initiative propre à un État et à un statut, en travaillant avec les autorités de l'État afin d'explorer sa reproductibilité et sa mise à l'échelle éventuelle. Cette expérience a été menée dans l'État du Jharkhand, où ELDF a convaincu l'État que l'adoption d'une approche fondée sur les droits pour mettre en œuvre la Loi sur les droits forestiers était essentielle afin de veiller à ce que les avantages de cette législation puissent toucher les coins les plus reculés du Jharkhand, un État riche en forêts et berceau d'un grand nombre de populations tribales. Dans ce contexte, le service C&O a été procuré sous l'égide du FRRC.

3. Principales caractéristiques du *Vanadhikar Samadhan Kendra* (FRRC)

Le FRRC a été créé au Jharkhand, en Inde orientale, dans le cadre d'un programme financé par le Département des affaires sociales du gouvernement du Jharkhand afin de soutenir la mise en œuvre de la Loi sur les Tribus répertoriées et autres résidents des forêts (Reconnaissance des droits forestiers) de 2006 (connue plus communément comme la Loi sur les droits forestiers ou FRA).

La FRA est l'un des instruments législatifs les plus importants de ces dernières années concernant les populations autochtones. Elle s'efforce de balayer l'injustice historique, en autorisant non seulement la documentation des droits non enregistrés et l'attribution de ces droits aux tribus répertoriées qui vivent dans les forêts et aux autres résidents forestiers traditionnels ; mais elle sécurise également les droits d'occupation de longue date de ces populations sur les terres et les ressources forestières dont elles avaient jusqu'alors été privées.

Le Jharkhand possède une vaste zone forestière de l'ordre de 29 pour cent de sa superficie, nombre de districts ayant un couvert forestier supérieur à 35 pour cent. L'État du Jharkhand abrite aussi une très forte population tribale et non tribale tributaire des forêts. Pourtant, comparé à d'autres États de l'Inde, le processus de reconnaissance des droits forestiers au Jharkhand a été lent. L'une des principales raisons tient au fait que, si des demandes en vue de la reconnaissance des droits forestiers aux termes de la FRA ont été déposées par des communautés avant l'assemblée villageoise (connue sous le nom de *Gram Sabha*), les autorités réglementaires ainsi que les comités créés aux termes de la FRA (à savoir le comité des droits forestiers créé par le *Gram Sabha*, le comité sous-divisionnaire, le comité de district et le comité de suivi au niveau de l'État), ont manqué de savoir-faire et des capacités nécessaires pour traiter ce genre de revendications. Ceci est principalement dû à un manque de sensibilisation au processus instauré par la FRA et aux droits et obligations que la FRA leur attribue. Cela affecte les autorités à tous les niveaux et cette situation est exacerbée par le manque de coordination entre d'autres services techniques, tels que le département des forêts, le département des affaires sociales tribales, le département des recettes fiscales et le département de l'autogouvernance locale.

Le manque de capacités des bénéficiaires, à savoir les tribus répertoriées résidentes des forêts et les autres résidents forestiers traditionnels qui peuvent revendiquer des droits aux termes de la FRA, est tout aussi problématique. Les capacités de ceux qui aident de tels bénéficiaires, tout particulièrement d'un point de vue juridique, sont également une source de préoccupation. Par ailleurs, lorsqu'elle dépose des plaintes, la communauté ne bénéficie pas du soutien requis de la part du personnel de terrain qui a officiellement pour mandat d'aider ce type de requérant. Ceci tient au

fait qu'il existe un manque de connaissance de la loi, des directives et des clarifications qui ont été émises, en plus d'un manque de volonté. Tous ces facteurs ont entravé la mise en œuvre de la FRA.

Qui peut être « aîné d'un village » ?

Pour valider une plainte, le témoignage donné par l'aîné d'un village constitue une preuve « valable ». Toutefois, il existe beaucoup de confusion concernant l'âge des aînés d'un village. Doivent-ils être âgés de 60, 65, 70 ou 75 ans ?

Amin – L'agent officiel en charge des mesures foncières :

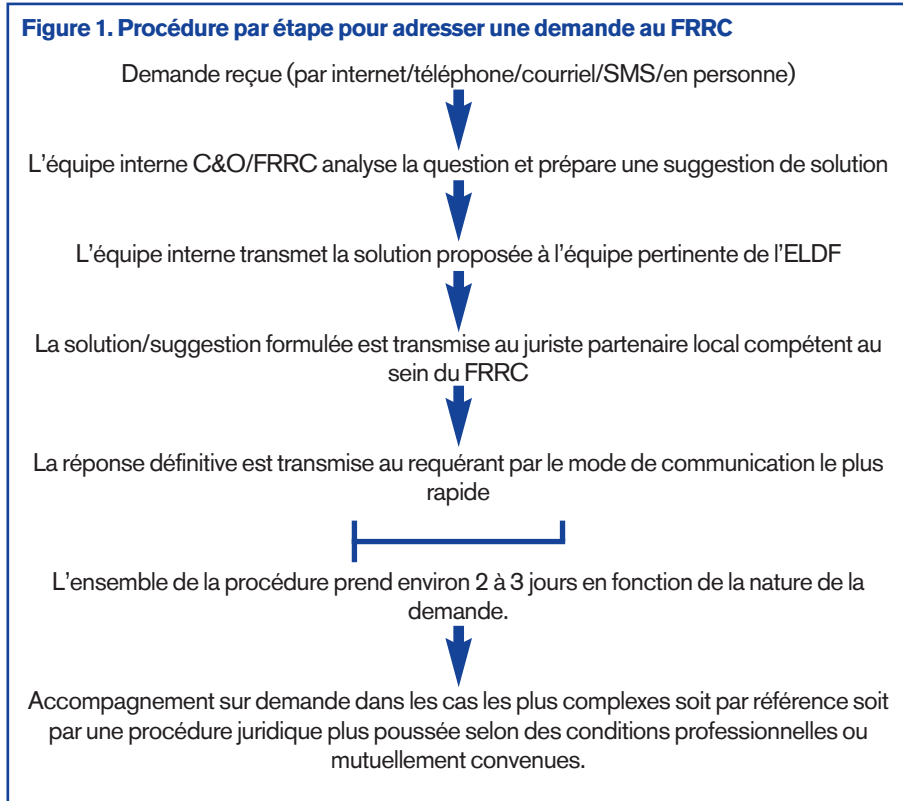
Une autre confusion concerne la question de savoir qui devrait mesurer les terres qui sont revendiquées aux termes de la FRA. D'ordinaire, c'est le département des recettes fiscales qui est autorisé à les mesurer. Mais du fait d'un manque d'agents, des agents retraités connus sous l'appellation « Amin » ont été recrutés pour mesurer les terres. Toutefois, on ne sait que bien peu de choses sur l'acceptation officielle de leurs conclusions et elles sont souvent remises en cause par les autorités inférieures qui réceptionnent les demandes.

Le but du FRRC était de démultiplier la mise en œuvre de la FRA et le processus de reconnaissance des droits dans l'État du Jharkhand. Ce but a été poursuivi non seulement au travers de méthodes classiques de stages de formation, de diffusion des connaissances et d'accompagnement dispensé aux populations tribales mais aussi par le biais d'une aide interactive, appropriée et en temps réel et avec l'assistance de cet instrument législatif important par le biais du service C&O.

Le FRRC est basé à Ranchi, la capitale du Jharkhand. Il est situé dans les locaux de l'Institut de recherches tribales de l'État du Jharkhand – une plateforme d'échanges socio-culturels tribaux, qui facilite l'accès au FRRC et sa maîtrise. Le FRRC est conçu comme un guichet unique pour traiter toutes les demandes de renseignement en rapport avec l'application de la FRA. Tout à fait unique en Inde, le FRRC crée un circuit de communication bidirectionnelle entre les requérants et l'État pour traiter des problèmes que soulève la mise en œuvre de la FRA et il fournit une assistance 24/7 pour prodiguer des conseils sur toutes les questions associées à la Loi. La Figure 1 illustre la procédure permettant d'adresser une demande au FRRC.

L'équipe du service d'assistance a été étoffée de manière à couvrir trois districts pilotes du Jharkhand – à savoir les districts de Ranchi, Dumka et West Singhbhum. Dans chaque district, deux ou trois membres des ONG ou des organisations communautaires sont soutenus par au moins un juriste ou un para-juriste formé par ELDF. Les demandes d'assistance émanant des autres districts ont incité le FRRC à se déployer dans tout le Jharkhand.

Le FRRC donne la chance à quiconque – qu'il s'agisse d'un requérant ou d'un agent du gouvernement – de recevoir une assistance sur toute question juridique ayant trait à la FRA. La pertinence du FRRC est illustrée par le nombre de demandes (plus



de 100) reçues de services gouvernementaux ou de particuliers dans les trois mois ayant suivi la mise en place du centre. Elle est aussi prouvée par l'augmentation du nombre de droits reconnus dans l'État au cours de l'année écoulée.

Outre le mécanisme C&O, le FRRC a travaillé pour diffuser des connaissances sur la FRA par le biais de plusieurs autres circuits. Une activité de premier plan a été l'organisation de *Panchayat Shivirs*, des stages de formation interactive en alphabétisation juridique (www.policy-powertools.org/Tools/Ensuring/docs/legal_literacy_camps_tool_english.pdf), habituellement organisé au niveau du village afin de mieux sensibiliser les populations à leurs droits aux yeux de la loi. Le but des shivirs est de créer une plateforme participative pour que les parties prenantes du village soient plus sensibles à leurs droits en vertu de la FRA et pour discuter des recours juridiques possibles pour résoudre les problèmes pratiques auxquels elles sont confrontées. ELDF a dirigé de nombreuses sessions dans les trois districts sélectionnés du Jharkhand.

Ces *shivirs* ont connu un énorme succès, non seulement pour sensibiliser les populations à la loi et aux procédures à suivre au regard de la loi mais aussi pour créer une « marque identitaire » pour le FRRC et sensibiliser l'opinion à l'assistance qu'il propose.

Une formation ainsi que des services interactifs et consultatifs sont également fournis aux organisations communautaires et partenaires locales sur des questions ayant trait au dépôt de nouvelles demandes, au traitement des revendications en souffrance et à l'exploitation des droits nouvellement reconnus pour des moyens d'existence améliorés. Outre la sensibilisation juridique, la formation comprend des séances de résolution de problèmes durant lesquelles sont fournis des conseils juridiques sur le vif. Des ateliers spéciaux ont été organisés dans ce sens lors desquels les représentants ont identifié des organisations communautaires travaillant sur le terrain en vue de les former comme « maîtres-formateurs » sur la loi. C'est ainsi que la formation a mis en relief d'importants problèmes de mise en œuvre en rapport avec le mesurage des terres et la responsabilité de liaison, le type de revendications recevables comme revendications communautaires, la question de savoir si des structures religieuses peuvent formuler ou non des revendications, les espèces qui peuvent être plantées dans la forêt communautaire et beaucoup d'autres questions. Par ailleurs, la formation a aidé les stagiaires initialement formés mais n'ayant pas reçu de formation complémentaire à l'issue de l'amendement des règles en septembre 2012. Outre ces sessions de formation au niveau local, le programme de proximité a aussi englobé une formation pour les agents gouvernementaux au niveau de l'État, y compris les agents des services techniques du Jharkhand en charge des forêts, des affaires sociales et autres. Il a été donné priorité aux membres des comités constitués dans le cadre de la FRA.

Dans tous les types de sessions de formation, le FRRRC a distribué des publications et des brochures sur les droits et les obligations aux termes de la loi et sur les procédures à suivre pour formuler ou recevoir des demandes ayant trait à la reconnaissance ou à l'attribution de droits forestiers.

Actuellement, le FRRRC facilite le traitement de 600 revendications individuelles portant sur des droits forestiers dans le district de Hazaribagh et 10 revendications communautaires dans le bloc de Tamar² du district de Ranchi. Il facilite également le processus de prise en compte des droits d'occupation de tribus particulièrement vulnérables telles que les Pahariya dans le district de Dumka et les Birhor dans le district de Ranchi. Quelques exemples d'activités du FRRRC sont fournis dans l'Encadré 1.

Encadré 1. Exemples d'interventions du service C&O du FRRRC

Étude de cas – 1 : Mandat du Gram Sabha et correction des erreurs de procédure dans les revendications relatives à la FRA

Une demande a été reçue par l'intermédiaire d'une organisation communautaire basée au Jharkhand du nom de « Prema » concernant 600 revendications en souffrance dans le district de Hazaribagh. Une inspection des formulaires de demande a permis au FRRRC de constater qu'elles avaient été déposées sans la résolution obligatoire du *Gram Sabha* (assemblée villageoise). Comme la résolution

2. Un bloc est un échelon administratif comprenant plusieurs conseils villageois ou *Panchayats* constitué au niveau intermédiaire entre un conseil de village et un district pour la mise en œuvre de programmes de développement.

d'un *Gram Sabha* est obligatoire pour valider toute revendication formulée en vertu de la FRA, le FRRC a intimé aux parties prenantes de récupérer les formulaires auprès du comité sous-divisionnaire et de les déposer à nouveau après avoir obtenu la validation nécessaire du *Gram Sabha*. Cette expérience a mis en exergue deux points cruciaux – 1) le fait que la résolution du *Gram Sabha* est une obligation légale à laquelle il est impossible de circonvenir, et 2) toute erreur de procédure peut être rectifiée et le dossier peut être soumis à nouveau. Cela a permis de retraiter les 600 revendications déjà déposées. Cela a aussi jeté les fondations pour des milliers de demandes supplémentaires qui comportaient des erreurs procédurales et administratives semblables.

Étude de cas – 2 : Relations entre la FRA et la Loi de 1980 sur la conservation des forêts

L'agent des affaires sociales du district (DWO) d'East Singhbhum a formulé une demande afin de déterminer si une résolution du *Gram Sabha* s'impose pour le détournement³ des terres forestières aux termes de la Loi de 1980 sur la conservation des forêts. L'équipe du FRRC a expliqué qu'une circulaire avait été publiée par le ministère de l'Environnement et des Forêts de l'époque. La circulaire stipule que le détournement de terres forestières ne peut être autorisé qu'une fois que le *Gram Sabha* adopte une résolution déclarant que toutes les revendications sur la reconnaissance des droits en vertu de la FRA ont été réglées. Bien que cette disposition ne soit pas consacrée dans la loi, la circulaire reprend une directive du ministère de l'époque selon laquelle il est nécessaire d'être en conformité avec la FRA pour pouvoir envisager un détournement de terres forestières. Cette situation a par la suite été assouplie et la position actuelle est que les projets linéaires, tels que les routes, les voies ferrées, les lignes de transmission, les canaux et autres infrastructures semblables peuvent ne pas être conformes à la FRA à moins que des groupes tribaux et des communautés pré-agricoles particulièrement vulnérables ne soient touchés, auquel cas les droits de ces groupes doivent être pris en compte avant tout projet de détournement de terres forestières.

Étude de cas – 3 : Droits sur des lieux de culte en vertu de la FRA – Soutien du responsable de la mise en œuvre

Une demande avait été formulée sur la question de savoir si une revendication communautaire portant sur un lieu de culte (*Mandasthal* en l'honneur du Dieu Shiva pour la tribu Kurmi dans l'État du Jharkhand) pouvait être reconnue en vertu de la Loi sur les droits forestiers. Le requérant a été informé que des droits forestiers ne peuvent pas être légalement octroyés pour un usage exclusif de *Mandasthal*. Toutefois, la Loi de 2006 sur les droits forestiers octroie le droit de résider à l'intérieur des forêts et elle confère aussi certains droits coutumiers qui ont été pratiqués par les populations dans la zone concernée et, en l'espèce, comme *Manda*. Le requérant a été informé des dispositions de la Loi sur les droits forestiers aux termes desquelles ce type de revendication peut être reconnu. Il a aussi été tenu au courant d'une récente ordonnance délivrée par la Cour suprême de l'Inde, selon laquelle la Cour reconnaissait le droit coutumier et religieux de protéger et de préserver les divinités locales en vertu de la Loi sur les droits forestiers.

4. Résultats du FRRC

4.1. Les principaux problèmes

La gestion du FRRC a soulevé plusieurs difficultés. La plus importante concerne les coûts considérables qui sont associés à la gestion du service. Il y a eu une inadéquation entre le manque de fonds et le volume de demandes. Le traitement d'une demande exige bien souvent une visite de terrain afin de réaliser une vérification physique de la situation sur place. Ceci, de même que d'autres coûts logistiques associés au personnel juridique qui rend visite au site, est en soi une dépense de taille, d'autant plus que le requérant ignore la loi et qu'il est incapable de proposer un quelconque soutien financier pour régler la question. De surcroît, le mode de fonctionnement d'un tel service exige au moins une équipe de trois – un juriste qualifié (qui représente lui-même un coût car ce type de juristes spécialisés n'est pas aussi facilement disponible que ne peuvent l'être les juristes praticiens ordinaires), un agent de terrain et un membre de l'équipe d'assistance technique pour la saisie des données. C'est donc un coût qui vient s'ajouter aux dépenses ordinaires que constituent la location des locaux et la gestion de ce type de service (ordinateurs, électricité, internet, téléphone, fournitures de bureau, etc.). Ensemble, toutes les dépenses représentent un coût mensuel non négligeable qui nécessite un soutien financier.

Un autre obstacle est constitué par « la langue ». L'essentiel des instruments juridiques officiels sont en anglais ou en hindi, dans une langue très technique et très difficile. Afin de se conformer aux obligations légales, les solutions proposées doivent aussi utiliser un langage formel et technique qui est bien loin de la langue parlée par les victimes ou les bénéficiaires, qui préfèrent les dialectes locaux. Cela entraîne aussi un problème pour communiquer les solutions juridiques aux bénéficiaires et veiller à ce que ces derniers puissent s'approprier les solutions et leur donner suite.

Le troisième obstacle est le manque de professionnels dans le secteur qui peuvent comprendre la loi et la réalité du terrain. La formation juridique en Inde est avant tout théorique et orientée sur les tribunaux, sans véritablement se préoccuper de la dimension humaine. Il y a peu de personnes qui peuvent procurer de tels services et la construction d'un cadre de professionnels capables de combler le fossé entre les langues au niveau du terrain et dans les tribunaux est un défi de taille.

Puis, on retrouve bien sûr les problèmes habituels concernant le manque d'infrastructures et d'installations par rapport à l'ampleur du problème et à l'échelle du travail de proximité requis pour responsabiliser le grand nombre de personnes susceptibles de souffrir de problèmes ou de saisir les opportunités en rapport avec la FRA.

Un autre gros problème consiste à réunir la documentation nécessaire auprès des requérants. Bien souvent, les solutions juridiques sont fondées sur la preuve, or la collecte de preuves peut se révéler une difficulté majeure. Ce problème est encore aggravé par les tensions politiques dans le Jharkhand qui est infesté d'activistes d'extrême gauche (LWE), ce qui vient encore exacerber les difficultés d'accès à la documentation à des fins de preuves.

De plus, on regrette le problème classique du manque de coordination entre les services techniques qui sont en charge de la mise en œuvre de la législation en matière d'affaires sociales, telle que la FRA. Ce manque de coordination entraîne inmanquablement des goulots d'étranglement dans l'offre de soutien aux requérants.

4.2. Les réalisations

Malgré les problèmes décrits plus haut, il y a néanmoins des réalisations considérables. Le service C&O a rendu l'équipe d'ELDF plus proactive dans le traitement des demandes qu'elle reçoit. Par ailleurs, cela a aussi contribué à éclaircir divers aspects et dimensions de la mise en œuvre de la FRA.

Le retour reçu des parties prenantes (autorités, communautés locales et organisations communautaires) suggère qu'il existe une meilleure connaissance et une plus grande sensibilisation à la FRA, aussi bien dans les agences gouvernementales qu'au sein des organisations communautaires locales et dans les communautés. Ce travail s'est aussi soldé par un volume accru de revendications au sein de l'État, ce qui est l'un des principaux objectifs de la loi. On a constaté une amélioration sensible du règlement des litiges en souffrance. Le FRRC a également cherché à résoudre les conflits entre les différents services techniques et, désormais, certains d'entre eux comprennent et apprécient mieux les chevauchements dans leurs fonctions.

On constate aussi de meilleurs rapports entre le gouvernement et les populations par l'intermédiaire du FRRC. De ce fait, la législation a désormais réussi à toucher même les coins les plus reculés du Jharkhand. Ainsi, au Jharkhand, il régnait une impression générale que tous les travaux au niveau du village étaient effectués au niveau de l'agent en charge du bloc et, par conséquent, les populations déposaient leur formulaire auprès de ce dernier. C'était là un malentendu tant au niveau des agents locaux que des communautés et cela entraînait des conflits entre les agents et le Comité sous-divisionnaire (que nous appellerons par la suite SDLC) (qui est l'autorité compétente pour les questions ayant trait à la FRA). Le SDLC rejetait les revendications individuelles et communautaires. Par l'intermédiaire du FRRC, il a été porté à la connaissance du SDLC ainsi qu'à celle du service de liaison des affaires sociales au niveau de l'État que le SDLC n'avait pas le pouvoir de refuser des revendications formulées en vertu de la Loi. Auparavant, les problèmes de ce type étaient réglés par le biais des *shivirs* mais désormais ils peuvent être gérés par un mécanisme institutionnel au sein du FRRC.

Le FRRC a également renforcé les comités villageois (Comités sur les droits forestiers) établis pour faciliter la reconnaissance des droits en vertu de la FRA.

Bien que l'intervention ait été axée sur trois districts du Jharkhand, l'existence du FRRC a été diffusée dans l'ensemble de l'État et des demandes sont désormais reçues de tous les districts. Les agents gouvernementaux et les organisations communautaires des districts non ciblés ont approché le FRRC et ont demandé de pouvoir eux aussi bénéficier d'une formation et de *shivirs* dans leurs districts. Les demandes et le soutien obtenu des autres districts ont donné lieu à un essor de la portée du FRRC en passe de devenir un mécanisme couvrant la totalité de l'État.

Enfin et surtout, les principales autorités responsables de la mise en œuvre de la FRA (agents de liaison) s'impliquent désormais davantage dans les questions ayant trait à la FRA. Ceci ressort clairement des nombreuses questions posées par les agents sur la mise en œuvre quotidienne de la FRA et les réponses subséquentes du FRRC.

4.3. Les facteurs porteurs

Les réalisations décrites ci-dessus ont été rendues possibles grâce à plusieurs facteurs porteurs. On a constaté un soutien proactif du gouvernement d'État, en particulier le département des affaires sociales et certains agents clés, y compris le Secrétaire principal du Commissaire aux affaires sociales tribales et d'autres agents. L'importance du soutien du gouvernement est soulignée par le fait que, pendant une courte période, le mépris et le scepticisme de certains agents haut placés au niveau de l'État ont entraîné des retards dans le fonctionnement du FRRC, principalement du fait d'un manque de soutien et d'un blocage des fonds destinés à opérer le service.

L'utilisation novatrice de technologies multiples a été un autre facteur propice à une sensibilisation accrue et un accès au service. Il existe désormais de multiples façons de contacter le FRRC – par SMS, par téléphone, par internet, par courrier, en personne, ou par le bouche à oreille. Cette diversité de circuits a facilité les relations entre le FRRC et ses bénéficiaires.

ELDF dispose d'une équipe d'experts juridiques dotés de connaissances très poussées sur les questions d'ordre enviro-juridique, y compris la façon dont le droit fonctionne sur le terrain et, par conséquent, ELDF est bien placée pour traiter des questions qui émanent de la base. ELDF travaille également avec des organisations partenaires locales actives sur le terrain, qui connaissent bien la situation sur place. Cela facilite les interventions de proximité orientées sur le terrain. De fait, des connaissances de première main, des vérifications au sol, des levés de terrain et la couverture de toute la zone par le biais d'interactions primaires basées sur le terrain se sont révélés des facteurs porteurs importants pour le succès du FRRC.

Les solides programmes de sensibilisation et de travail de proximité par le biais des *Panchayat Shivirs*, la dissémination de l'information par des brochures, des

interactions périodiques avec des ONG et des organisations communautaires locales, la participation à des programmes de terrain organisés par des agences gouvernementales et d'autres ONG, sont autant d'éléments qui ont aussi été des paramètres porteurs.

Mais peut-être le facteur porteur le plus important a-t-il été la solide conviction envers la durabilité de centres comme le FRRC. ELDF estime que ce modèle est indispensable si l'on veut que les législations en matière de protection sociale puissent toucher la base. Le simple fait de promulguer des lois n'a pas servi à grand-chose et il est crucial de soutenir l'exercice des droits et le traitement des revendications. Le modèle de FRRC offre une voie qui permet de s'attaquer à cette question et de veiller à la mise en œuvre adéquate de la FRA.

Enfin, bien que les juristes soient habituellement jugés onéreux, le centre a été relativement rentable car il n'a pas besoin d'être exclusif et peut être associé à d'autres programmes en cours (par exemple, comme c'est le cas du Centre Vanadhikar dans le cadre du projet de l'ELDF qui met en œuvre la FRA au Jharkhand). Nous estimons que le centre peut être transformé en un mouvement national ayant des structures analogues non seulement dans l'État, mais aussi dans le pays tout entier, notamment là où les modalités de mise en œuvre sont précaires.

5. Enseignements et conseils à des fins de reproduction/d'adaptation

À faire

- Engendrer un soutien de la part des principales parties prenantes et des autorités en charge de la prise de décisions
- Soutenir les organisations communautaires locales
- Nouer un dialogue avec des experts locaux sur le terrain dans le domaine à l'étude
- Comprendre le contexte local, y compris les principales préoccupations des populations sur le terrain, afin d'être en mesure d'orienter correctement le requérant
- Veiller à un soutien financier adapté
- Monter une équipe de professionnels motivés pour gérer le programme
- Créer des infrastructures intérieures adaptées pour gérer le service
- Élaborer et distribuer des brochures et des prospectus conviviaux pour appuyer les conseils techniques fournis
- Développer un mode de travail de proximité et de communication qui soit clair et facile d'accès
- Rendre le service facilement accessible par le biais d'un service téléphonique, y compris un soutien par SMS et à base d'internet
- Garantir des solutions rapides et adaptées aux demandes reçues
- Toujours donner suite à la solution fournie sur demande ou avec des sources supplémentaires.

À ne pas faire

- Retarder l'appui aux demandes
- Faire une discrimination quelconque entre les requérants
- Une installation et des infrastructures désorganisées et aléatoires
- Un dispositif inaccessible
- Démarrer le service sans le soutien requis des professionnels et des organisations communautaires locales
- Fournir un soutien financier aux bénéficiaires
- Perdre des documents de première importance y compris des preuves
- Oublier le quorum
- Formuler des demandes auprès des mauvaises instances, telles que les blocs

Le centre prodigue uniquement un soutien technique et cela doit être transmis très clairement aux bénéficiaires. Il y a des chances que la fourniture d'un soutien financier à une personne déclenche une augmentation des demandes qui ne

pourront pas être satisfaites et engendre une impression de favoritisme. Cela peut aussi déformer l'appréciation par les communautés locales de la nature de l'intervention.

Le soutien de la justice environnementale au travers de la mise à l'épreuve du service C&O a été un véritable électrochoc pour l'ELDF, ainsi que pour l'État. Un outil qui a d'abord été mis en œuvre par le biais d'un service basé sur le web est désormais relié à un programme politique clé et étoffé grâce à de multiples circuits de communication, y compris le travail de proximité avec les communautés et la formation d'agents gouvernementaux.

Il en résulte une expérience innovante qui comble le fossé entre le terrain et les tribunaux, qui fournit une foule de preuves et d'enseignements, susceptible de servir de modèle au reste du pays. L'adaptation et la reproduction à plus grande échelle exige une réflexion innovante et ajustée aux nouveaux contextes et situations. Nous estimons que le centre peut être transformé en un mouvement national doté de structures analogues non seulement dans l'État, mais aussi dans le pays tout entier.

Conseil juridique pour la justice environnementale : expérience de l'Inde orientale

L'accès limité à la justice environnementale est l'un des obstacles majeurs auxquels se heurte la population indienne lorsqu'elle s'attaque à des questions environnementales. Ces questions sont souvent ignorées car les particuliers, tout comme les organisations communautaires locales, ne savent tout simplement pas où ni comment se procurer une représentation et des conseils fiables en temps voulu, ni comment recueillir des preuves pour donner suite à leurs préoccupations.

Ce document décortique les leçons à retenir de l'expérience acquise par le *Vanadhikar Samadhan Kendra* (Centre de ressources sur les droits forestiers – FRRC) dans l'État du Jharkhand, en Inde. Le FRRC utilise le modèle de service Conseil et orientation (C&O) développé par le cabinet Enviro Legal Defence Firm et la Fondation pour le développement et le droit environnemental (ELDF) pour promouvoir une sensibilisation juridique et les actions visant à se prévaloir de la justice environnementale.



Knowledge
Products

Rapport de recherche

Mars 2015

**Acquisitions et droits
fonciers**

Mots clés : Inde, droits
fonciers, conseil juridique

ISBN : 978-1-78431-229-9

