

LA COMMUNICATION

GIS, Journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative

Prangtip RABIEB

Doctorante, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Titre de la proposition : La controverse du concept et de l'effectivité du droit à la participation des personnes et des personnes rassemblées en communautés locales traditionnelles dans la gestion et l'exploitation des ressources naturelles en Thaïlande

Mots-clés : Participation du public, droit à la subsistance, communautés locales traditionnelles, Thaïlande, ressources naturelles, droit des communautés.

Domaine des thématiques du GIS auquel se rattache la proposition : Les conceptions de la participation du public et de la démocratie participative

Résumé

Cette communication porte sur une avancée juridique importante en droit de l'environnement en Thaïlande. En droit français, la participation du public en matière environnementale est composée de trois axes : l'information du public, la participation du public au processus décisionnel, et l'accès à la justice en matière d'environnement. Dans la pratique, la participation se réduit à la consultation, au stade de la préparation de la décision publique. En Thaïlande, nous avons un axe supplémentaire qui est celui de la participation à la gestion, à l'exploitation, à la préservation des ressources naturelles et environnementales. Ce droit est reconnu aux individus et aussi aux « communautés locales traditionnelles » par la Constitution de 1997. Il s'agit d'un droit à une participation plus active mais aussi plus concrète de par un engagement sur le terrain. Ce droit couvre par exemple la possibilité d'empêcher des activités attentatoires à l'environnement, ou l'accès aux ressources naturelles de proximité, voire une cogestion des ressources avec l'Etat. Le contenu de ce droit est en constante évolution. Par ailleurs, l'application de la garantie constitutionnelle de ce droit est controversée, surtout concernant les effets qu'elle peut produire sur l'environnement.

La participation du public dans le domaine de l'environnement est consolidée aujourd'hui par sa généralisation dans le cadre du droit international à travers la déclaration des Nations unies de Stockholm (1972) et la déclaration de Rio (1992). Elle peut apparaître comme « un objectif à atteindre qui permet d'asseoir un comportement citoyen responsable »¹. Elle permet aux individus de mieux surveiller l'administration et aussi de renforcer leur pouvoir vis-à-vis de l'Etat². L'objectif final est d'entraîner une meilleure protection de l'environnement³.

Au niveau européen, l'instrument juridique principal est celui de la Convention d'Aarhus (1998). Cette Convention se réfère aux trois piliers de la participation du public en matière environnementale : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement⁴. En droit français, le droit à la participation en matière environnementale est un droit constitutionnellement garanti : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »⁵. Les trois procédures exprimant la démocratie participative environnementale en France sont l'enquête publique, le débat public, et la concertation. Ce sont des instruments qui permettent surtout aux intéressés de s'exprimer ; il s'agit d'ici plutôt d'une démocratie consultative que d'une démocratie participative.

En droit thaïlandais, les trois piliers de la participation du public sont présents⁶. Cependant, la participation du public dans le domaine environnemental en Thaïlande est devenue plus complexe depuis plusieurs réformes de 1997.

¹ Marguerite BOUTELET, Juliette OLIVIER (dirs.), *La démocratie environnementale : participation du public aux décisions et politiques environnementales*. Dijon : éd. Universitaires de Dijon, 2009, p. 13.

² Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 25 juin 1998, art. 1^{er} : « Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention. ».

³ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992), principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. (...) ».

⁴ Gerard MONÉDIAIRE, « Droit de l'environnement et participation », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/droit-de-lenvironnement-et-participation>, p.1. : « *L'information la moins asymétrique possible est la condition d'un processus participatif rationnel, et l'accès à la justice permet l'extension de la démocratie environnementale dans la durée. En effet, alors que la participation est le plus souvent implicitement limitée au plan de la préparation de la décision publique, c'est une appréhension diachronique qui doit prévaloir : une fois la décision adoptée par les pouvoirs publics, les destinataires de celle-ci doivent pouvoir intervenir au plan de l'effectivité de sa mise en œuvre, de son respect* ».

⁵ Loi constitutionnelle n° 2005-205 relative à la Charte de l'environnement, 1^{er} mars 2005, n°0051, art. 7.

⁶ Le droit à la participation au processus décisionnel est reconnu depuis 1997 par la Constitution E.B. 2540 (1997), art. 60: « *Toute personne a le droit de participer aux décisions des agents de l'Etat dans l'exercice des fonctions administratives qui touchent ou peuvent toucher à ses droits et libertés, conformément à la loi.* ». La

Les constituants, bien ambitieux, ont créé, en 1997, deux droits à la participation plus active et plus concrète dans le domaine de l'environnement : le droit des communautés et le droit des individus à la participation à la gestion et à l'exploitation des ressources naturelles et environnementales. Cette consécration constitutionnelle en 1997 est une avancée primordiale en droit de l'environnement en Thaïlande. Les deux droits ont été repris et élargi par la Constitution de 2007 et aussi par le projet de Constitution de 2015. Ils sont bien ancrés dans le droit thaïlandais malgré l'instabilité politique et les coups d'Etat de 2005 et 2014.

Il s'agit, en premier lieu, d'un droit reconnu aux individus réunis en communauté, également connu au niveau international sous le terme de « Community Rights » (ou « les droits des communautés » en français), de conserver ou rétablir leurs coutumes, leurs savoirs locaux, le patrimoine artistique et les valeurs culturelles de la collectivité et de la Nation et de participer à la gestion, à l'entretien, à la préservation et à l'exploitation équilibrées et soutenable des ressources naturelles et environnementales (article 66 de la Constitution de 2007). Cette garantie constitutionnelle du droit renforce le pouvoir des communautés locales dans un domaine très sensible – i.e. la gestion et l'exploitation des ressources naturelles – domaine traditionnellement réservé à l'Etat dans la majorité des pays conformément au principe de la souveraineté permanente de l'Etat sur ses ressources naturelles. Ce droit sera dénommé dans cette communication comme « droit des communautés à la participation ».

En second lieu, c'est le droit de participation reconnu aux individus de participer avec l'Etat et les communautés à la préservation et à l'exploitation des ressources naturelles et de la biodiversité, à la protection, à l'amélioration et à la préservation de l'environnement, afin de pouvoir vivre normalement, dans de bonnes conditions de santé, d'hygiène, et de bien-être, cela conformément à la loi. Ce droit sera dénommé dans cette communication comme « droit des individus à la participation ».

Elle s'explique par les problèmes spécifiques en Thaïlande. Une pression sociale durant les années 1980 et 1990 a conduit à une réforme profonde en matière de participation du public dans le domaine environnemental. A titre d'exemple, pendant la première moitié de

Constitution E.B. 2550 (2007) a renforcé cette garantie, art. 56 §2: « *Est interdite la réalisation de projets ou d'activités susceptibles de nuire gravement à l'environnement avant d'avoir étudié et évalué leurs impacts environnementaux et d'avoir recueilli les avis d'un organisme indépendant composé des représentants d'organisations environnementales privées et d'établissements d'enseignement supérieur spécialisés dans les études environnementales, conformément à la loi.* » En outre, la loi « *Promotion et conservation de l'environnement de la nation E.B. 2535 (1992)* » fait référence à l'objectif de promouvoir la participation du public en créant un cadre juridique pour accorder des mesures d'appui et des aides de l'Etat aux organisations non gouvernementales inscrites auprès du ministère responsable en tant que « *organisations privées pour la protection de l'environnement et la préservation des ressources naturelles* ».

L'accès à la justice en matière d'environnement est garanti - Constitution de 2007, art. 56 §3: « *Est garanti à toute personne le droit d'assigner en justice un organisme ou une entreprise publique, une collectivité locale ou autre autorité publique pour les contraindre à exercer les fonctions que la loi assigne en vertu des premier et deuxième paragraphes du présent Article.* »

L'information du public est prévue d'abord par la loi « *Promotion et conservation de l'environnement de la nation E.B. 2535 (1992)* », puis par la Constitution de 1997 : « *Toute personne a le droit à l'information, aux explications et aux justifications d'un organisme ou d'une entreprise publique, soit d'une collectivité locale avant que soit donnée l'autorisation de procéder à un projet ou à une activité susceptibles de répercussions sur l'environnement, la santé et l'hygiène publique, la qualité de vie et autres intérêts matériels concernant cette personne ou une collectivité locale, ...* » La Constitution de 2007 a repris les mêmes termes.

l'année 1994, on a recensé 82 manifestations sur les droits d'occupation et d'utilisation dans les forêts réservées et les parcs nationaux. En six ans (entre 1994 et 1999), le nombre est passé à 500⁷.

Le droit à caractère collectif (ou le droit des communautés) dans le domaine des ressources naturelles n'est pas un phénomène unique à la Thaïlande. L'Inde, le Népal et les Philippines reconnaissent des droits similaires pour les peuples autochtones. La France soutient officiellement la Déclaration des Nations-Unies sur le droit des peuples autochtones⁸. Les Amérindiens et Bushinenges de Guyane sont reconnus comme un peuple autochtone. Des mesures ont été prises pour assurer la participation pleine et entière des peuples autochtones à la prise de décisions qui concernent directement ou indirectement leurs modes de vie⁹. Mais les droits collectifs ne leur sont pas encore reconnus. Il est donc opportun de présenter aux intéressés français une approche différente du droit de participation et une genèse de la démocratie environnementale dans un pays d'Asie du Sud-Est, encore peu connue dans ce domaine.

Pour mieux comprendre l'état actuel du droit et son application que nous expliciterons dans la seconde partie, il convient d'abord d'étudier les facteurs à l'origine de cette réforme que nous présentons ci-après.

Première partie:

Facteurs à l'origine de la consécration constitutionnelle du droit à la participation dans le domaine des ressources naturelles

Nous pouvons dire que cette réforme est un renforcement du pouvoir du peuple qui est née grâce aux revendications populaires sur des fondements réfléchis et légitimes. Les fondements sont de deux ordres : d'une part l'hostilité contre le contenu de la loi étatique que nous aborderons dans un premier chapitre, et d'autre part l'inefficacité des lois environnementales qui fera l'objet d'un second chapitre.

Chapitre I : Revendications fondées sur le contenu même de la loi

Avant la consécration constitutionnelle des droits des communautés et des individus à la participation en 1997, les critiques sur les législations relatives à la protection de la nature étaient de deux ordres. Tout d'abord, les lois ont été critiquées pour avoir exclu la coutume locale antérieure (Section I). En outre, les dispositions législatives ont été aussi critiquées comme étant injustes et non équitables (Section II).

⁷ Thaïlande, Ministère de l'intérieur.

⁸ Réponse du Ministère des affaires étrangères publiée dans le JO Sénat du 26/12/2013 - page 3716. Disponible sur <http://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ131209601.html>.

⁹ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer; Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Section I : Rupture entre la loi moderne et la coutume locale antérieure, source de non coopération

L'exemple le plus évident est celui du droit rural et du droit forestier. Au début du 19^e siècle, le pays était encore peu peuplé. Les ressources naturelles étaient abondantes. Les canaux, rivières et fleuves étaient remplis de poissons. On pouvait les capturer à la main¹⁰. Les éléphants sauvages fréquentaient les rizières¹¹. Les forêts étaient denses et la coupe du bois n'était pas un problème dans la mesure où celui-ci était utilisé pour des fins domestiques. A cette époque, les habitants avaient une liberté d'usage des forêts. L'abattage des arbres à des fins d'occupation de terres cultivables était encouragé. Il n'existait pas d'interdiction générale à l'abattage des arbres, ni à la chasse sur des zones déterminées¹². Les interdictions imposées par l'ordonnance royale visaient uniquement la faune et la flore en danger ou en voie de disparition¹³.

Une première loi de protection de l'environnement est adoptée en 1938 « *Loi Protection et Préservation des forêts E.B. 2481* »¹⁴. Cette loi permet à l'autorité publique compétente de délimiter des zones de protection et des zones de préservation. Sur ces zones là, l'occupation humaine de la terre et les activités mettant en danger des forêts sont interdites¹⁵. L'abattage des arbres et l'exploitation des produits forestiers non ligneux sont désormais soumis à l'autorisation préalable de l'officier compétent¹⁶. La violation de la loi donne lieu à des sanctions pénales¹⁷. Par la suite, en 1961, une autre loi sur les parcs nationaux, « *loi Parcs nationaux E.B. 2504* », viendra la compléter. Les zones qui sont classées parcs nationaux sont soumises au régime de protection le plus contraignant.

En 1941, par le biais de la loi « *Forêt E.B. 2484* », tous les espaces non acquis en application du code foncier sont classifiés « forêt » et appartiennent désormais à l'Etat y compris dans le cas où ces espaces là ne sont plus couverts par des arbres. La coupe de certains types de bois qui se trouvent sur ces espaces est désormais interdite. Par conséquent, les individus ne peuvent plus défricher le teck ni les autres arbres de valeur sauf si ceux-ci se trouvent sur leurs propriétés¹⁸.

¹⁰ Thipvani Sanitwongse, *Quand mes grands-parents étaient encore petits (1917-1932)*, Bangkok, Sattrisarn, 1977.

¹¹ HRH Damrongrajaphab, *l'histoire racontée* n° 21, E.B. 2426 (1923).

¹² Thaïlande, Ancien droit d'Ayudhya, cité par Yeunyad Jaisamutr, L'explication de la loi forêt B.E. 2484, Thailand: Nititham, 2556 (2014), 368p, pp. 6-12.

¹³ Thaïlande, Ordonnance royale Protection des bois interdisant la coupe du teck dont la taille est inférieure au seuil prescrit, E.R.116 (1897); Loi Protection des éléphants sauvages interdisant la chasse des éléphants sauvages, R.E. 119 (1900); Ordonnance royale Suppression des taxes sur les tortues vertes et leurs œufs et Interdiction de vente et prélèvement des tortues vertes et leurs œufs, E.B. 2378 (1835).

¹⁴ Cette loi a été modifiée deux fois en E.B. 2496 (1953), E.B. 2497(1954), puis remplacée par la loi Forêts nationales réservées E.B. 2507 (1964)

¹⁵ Thaïlande, Loi Protection et Préservation des forêts E.B. 2481 (1938), art. 11.

¹⁶ Thaïlande, Loi Protection et Préservation des forêts E.B. 2481 (1938), art.12.

¹⁷ Thaïlande, Loi Protection et Préservation des forêts E.B. 2481 (1938), art. 21.

¹⁸ Thaïlande, Loi Forêt E.B. 2484 (1941), art. 7.

Nous pouvons soutenir que ces lois sont considérées comme non concordantes à la coutume traditionnelle sur trois points. Tout d'abord, la vie des habitants dépend de la forêt. Ils coupent du bois pour leur usage personnel, cueillent des champignons et chassent des petits animaux. A titre d'exemple, dans la région du Nord, les communautés locales soutiennent que leurs usages nuisent peu à la nature. Le chef et le comité du village veillent sur un bon usage de la forêt locale par les villageois et la protègent contre d'éventuels abattages extérieurs¹⁹.

Deuxièmement, la loi « *Forêt E.B. 2484* » de 1941 fait de l'Etat le propriétaire de tous les espaces forestiers qui ne sont pas des propriétés privées. Certaines communautés locales se réclament propriétaires en soutenant qu'elles ont vécu, entretenu et utilisé les forêts aux alentours bien avant l'entrée en vigueur de la loi²⁰.

Troisièmement, les habitants locaux entendent par le terme « forêt », ce qui est un espace couvert par les arbres. Quand un espace n'a plus aucun arbre, il est alors une terre arable et cultivable, même s'il est qualifié « forêt » par une loi. Cela explique le phénomène de nouvelles installations dans les zones classées après la déforestation²¹.

Section II : Conflits et hostilité à cause d'un sentiment d'inégalité et d'injustice

Le sentiment d'inégalité et d'injustice est la principale raison des revendications. Les causes sont d'une part l'inégalité dans le partage des ressources et le profit tiré de celles-ci (I), et d'autre part l'injustice indûment subie par certains individus et communautés (II) lors de l'application des lois.

I. Sentiment d'inégalité dans le partage des ressources

Le sentiment d'inégalité est né des concessions forestières, minières et d'hydrocarbures. Des concessions forestières par l'Etat à compter de 1897 font l'objet de premiers conflits. La loi « *Forêt E.B. 2484* » interdit tout abattage des arbres par les individus hors de leurs propres propriétés, et soumet l'exploitation forestière au régime de la concession.²² Par conséquent, les habitants locaux sont privés de leurs droits d'abattage dans les forêts. Mais les concessionnaires extérieurs se sont vus accordés ce droit par l'Etat. La taxe collectée en contrepartie de la concession va à la caisse de l'Etat. Les habitants, privés des intérêts qui leur appartenaient depuis plusieurs générations, puis voyant les forêts abattues contre leur gré par des personnes extérieures, se sentent délaissés et victimes d'une inégalité. Les mouvements contre la concession forestière pour ce motif sont, entre autres, les

¹⁹ Anan Kanjanapan, Mingkwan Khaosa-aad, *L'évolution de la réclamation des terres arables dans les zones forestières : le cas de la région Nord – Partie Haute, Thaïlande*, TDRI, 1992, pp.266-267.

²⁰ Ibis.

²¹ Ibis.

²² Thaïlande, Loi Forêt E.B. 2484 (1941), art. 7, 11.

contestations par les habitants du village Huaykeaw dans la province de Chiangmai en 1989²³, et les habitants du village Bantamnai dans le province de Payao en 1975²⁴.

Cela va dans le même sens pour les concessions d'hydrocarbures en mer, des zones près des sites d'exploitation sont interdites aux pêcheurs. Pour les concessions minières, c'est surtout la pollution qui nuit aux communautés locales. Les individus se voient impactés par les exploitations. Par ailleurs, ils touchent très peu de profits tirés de ces exploitations.

II. Injustice indûment subie par certains individus et communautés

Certains peuples nomades ou minorités ethniques vivent dans les zones de parcs nationaux terrestres et maritimes. Ils sont en partie intégrés à la société moderne. Mais leur vie dépend encore de l'agriculture traditionnelle ou de la pêche.

Dans les régions Nord et Ouest, plus de 600.000 autochtones habitent dans les hautes montagnes²⁵. Plus de la moitié est des Karen, un groupe ethnique tibéto-birman qui vit de l'agriculture itinérante dans les collines frontalières birmane-thaïlandaises. Les autres sont les Hmong, peuples originaires des régions montagneuses du sud de la Chine ; les Lawa, peuples de famille austronésienne ; les Lahu, peuple ethnique originaire de la région de Yunnan en Chine ; et les Akha, un groupe ethnique tibéto-birman qui vivent dans les zones montagnardes les plus hautes²⁶. Dans la région Sud, les peuples nomades sont les Moken, Moklen et Urak Lawoi²⁷. Ce sont des groupes de minorité qui vit dans les bateaux et en constant déplacement entre les îles birmanes-thaïlandaises et malaysiennes.

La quasi-totalité de ces individus sont des peuples sans Etat (Stateless) qui ont été omis lors des recensements entre 1909 et 1943²⁸. Pourtant, les documents historiques datant de plus de deux cents ans citent leur existence dans les zones frontalières, avant même l'arrivée du concept d'Etat-Nation²⁹. Pour les groupes de minorités montagnardes, n'ayant pas de nationalité thaïlandaise, ils n'ont jamais acquis la propriété avant l'entrée en vigueur des législations sur les forêts nationales réservées et les parcs nationaux. Les groupes de minorité maritime ne peuvent plus s'installer ni pêcher sur les îles qui sont devenues des parcs

²³ Anan Kanjanaphan, *La dynamique des communautés dans la gestion des ressources : situations en Thaïlande*. Bangkok : l'office du fond de soutien à la recherche, 2000, p. 25.

²⁴ Nikom Bounseum, « Forêt des communautés à Payao », *Forêts des communautés dans la région du Nord*. Chiangmai : les réseaux des forêts des communautés dans la région du Nord, E.B. 2544 (2001), p. 49.

²⁵ I. Suwannabol, « L'environnement physique et la population dans les régions », *Political problems in the Regions and Minority Groups in Thailand*. Bangkok : Université Sukothai Thammathiraj, E.B. 2554 (2011), p. 62.

²⁶ Ibis.

²⁷ Fondation Seub Nakhasatien, « les groupes ethniques maritimes en Thaïlande », http://www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=187:libery&catid=61:2009-11-12-08-41-17&Itemid=76.

²⁸ K.Archavanitkul, « Towards Managing Stateless people in Thailand's context », *Thailand's population in transition : a turning point for Thai society*, l'institut de recherche sur la population et la société de l'université de Mahidol, E.B. 2554 (2011), p. 105.

²⁹ Bulan Ranti, *Karen : le protecteur des villes de l'ouest – le documentaire sur les Karens du passé à nos jours*, Bangkok, Bannangseu, 2553 (2010), pp. 165-167.

nationaux. Même si leur habitation et leurs activités quotidiennes sont *de facto* légitimes, elles sont *de jure* des infractions pénales en droit forestier. Les juristes eux-mêmes critiquent fortement les poursuites pénales dans ce domaine.

Les relocalisations forcées pour des raisons de sûreté de l'Etat et d'intérêt général de la protection de la nature ont été des solutions choisies à plusieurs reprises. Mais ces solutions ont été condamnées par les ONGs et organisations internationales comme attentatoires aux droits des peuples autochtones. Par ailleurs, sur le plan pratique, ces individus ont du mal à s'adapter au travail ouvrier en ville³⁰.

Chapitre II : Revendications fondées sur l'inefficacité de la loi

Les revendications du droit à la participation sont aussi fondées sur le motif écologique. Les lois sur la protection de la nature et la préservation des ressources naturelles qui donnent le pouvoir de décision à l'Etat sont inefficaces. Il convient d'examiner d'abord la déforestation massive et les catastrophes naturelles dans une première section, puis la surpêche dans une seconde section.

Section I : Déforestation massive et catastrophes naturelles

Outre le nombre d'infractions forestières qui s'élèvent à environ 5.000 à 6.000 litiges par an³¹, on constate une diminution importante de l'espace forestier. A la fin du 19^e siècle, l'espace forestier en Thaïlande était de 53,3 % de la superficie du territoire. En 1989, il n'était plus que 27,95 % pour passer en 1998 à 25,25%. Il a réduit de plus de la moitié sur une période d'environ quarante ans. Les causes sont surtout la surexploitation et les nouvelles installations dans les espaces forestiers pendant la période de concession des bois et de la redistribution des terres à des fins agricoles (la réforme agraire).

Ces chiffres montrent l'échec de la mise en application du premier schéma directeur de la politique forestière de la nation³² qui a été adopté par le Conseil des ministres le 22 janvier 1985. Le but fixé était de préserver l'espace forestier à 40% de la superficie totale du pays : 15% destinés à la préservation, 25% réservés aux buts économiques.

Les causes principales de la déforestation ont été les concessions qui ont eu lieu entre 1897 et 1989 sur un espace très étendu (environ 202.000 km²)^{33,34}.

³⁰ K. Archavanitkul, op.cit. note 28, pp. 112-113.

³¹ Thaïlande, Département des parcs nationaux, Ministère de la justice, «les statistiques des infractions forestières », [<http://www.dnp.go.th/Lawsuit/Dnplawsuit.asp>].

³² Les termes employés par le Département des forêts : □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□ en thaï, National Forestry Policy en anglais.

³³ Les tecks ont été concédés sur des propriétés publiques qui étaient de 87.447 km². L'Etat a également concédé en parallèle les autres arbres qui se trouvent sur les propriétés où ont été concédés les tecks, et ceux qui se retrouvent sur les autres propriétés, soit au total 200.013 km². À partir de 1968, les concessions ont été accordées sur des mangroves de superficie totale d'environ 2000 km².

Des réglementations ayant pour objectif une exploitation durable sont entrées en vigueur dès les premières concessions forestières par l'Etat. L'objectif était de laisser croître les arbres de petite taille et de fixer un cycle d'exploitation³⁵. Mais ce système d'exploitation n'était pas favorable à la sauvegarde des grands arbres de valeur. Ce cycle d'exploitation de 30 ans n'a pas pu être suffisant pour une reproduction durable des forêts. En outre, plusieurs concessionnaires ont surexploité, profitant de l'insuffisance des moyens de surveillance de l'Etat. Les ouvriers qui sont venus travailler pendant la durée de la concession étaient installés de manière permanente, même après l'expiration de la concession³⁶.

Des inondations, des crues soudaines, la sécheresse, et les coulées de boue ont entraîné des manifestations par plusieurs groupes de populations³⁷. Cela a mené à l'arrêt définitif de la concession forestière sur les propriétés forestières de l'Etat en 1989.³⁸

Section II : Surpêche et revendications des pêcheurs locaux

Les provinces côtières en Thaïlande sont au nombre de vingt-quatre sur soixante-dix-sept au total. La longueur des côtes à l'ouest et à l'est est d'environ 2.600 km. Le gouvernement a soutenu la pêche comme étant une activité économique importante de la nation à partir de 1961. Le premier schéma du développement économique et social de la nation a fixé comme un des objectifs principaux le développement de la pêche industrielle. Le nombre de produits pêchés en mer a doublé en cinq ans, de 305.750 tonnes en 1961 à 720.282 tonnes en 1966. En 1977, les produits pêchés en Thaïlande étaient d'environ deux millions de tonnes et a atteint trois millions en 1993 (3.549.230 tonnes en 1996).

Malgré l'essor de la pêche dans les années 1960-1990, seule une petite partie des pêcheurs en a tiré profit. Suite à une étude effectuée en 1982, environ 64% des pêcheurs professionnels étaient de petits et moyens entrepreneurs. Ces derniers ont capturé seulement 12% des produits. Les 88% restants ont été capturés par les pêcheurs industriels qui étaient au nombre de 16% environ. Environ 21% étaient des pêcheurs-employés³⁹.

³⁴ N. Ruangpanit, *Forests and Forestry in Thailand*, Bangkok, Université de Kasetsart, Faculté de la Science forestière, E.B. 2556 (2013), p. 206.

³⁵ *Ibid.* p. 207.

³⁶ Une autre cause était l'entrée en vigueur d'une loi modifiant la loi sur la réforme agraire. Cette loi modificative permet à l'autorité compétente au sein du ministère de l'agriculture de distribuer des parcelles dans des forêts dégradées aux personnes qui demandent des terres. Cela entraîne la déforestation et l'occupation des forêts peu denses pour récupérer des terres.

³⁷ Dans les zones tropicales, les forêts en montagne et sur les bassins versants jouent un rôle crucial pour approvisionner l'eau douce dans les plaines. En l'absence de neige, les arbres et végétaux ralentissent l'écoulement de l'eau de pluie et permettent à l'eau de mieux pénétrer dans le sol. Les fleuves et rivières en Thaïlande ont leurs sources dans les montagnes des régions Nord, Ouest, Nord-est et Sud. Les conséquences sont de grande ampleur : les inondations, le manque d'eau dans les plaines qui nuit à la provision d'eau aux ménages et aux agricultures.

³⁸ N. Ruangpanit, *op.cite.* note 34, p.208.

³⁹ Apiwat Rattanawaraha, *La disparité et l'inégalité dans l'accès aux ressources et aux services de base en Thaïlande*, Bangkok, Université de Chulalongkorn, 2013.

Les petits et moyens pêcheurs ont été les premiers à subir les conséquences de la surpêche. Des manifestations et des plaintes soumises aux autorités étatiques se sont multipliées dès le début des années 1990. En 1993, ils ont réuni en fédération les pêcheurs locaux de la région du sud. Les membres étaient des pêcheurs dans treize provinces côtières de la région Sud. Ces derniers ont critiqué le régime juridique selon lequel les ressources naturelles sont la propriété commune de la nation. Selon eux, la communauté locale a le droit, en tant que premier arrivant, de limiter l'accès aux ressources à proximité de la communauté contre la surpêche des pêcheurs hors communauté⁴⁰.

L'Etat a dû céder en leur accordant le droit de participation aux activités de protection de l'environnement maritime et de préservation des ressources⁴¹. Mais l'exclusivité du droit de pêche n'a jamais été accordée aux communautés locales.

Partie II :

Application difficile de la garantie des droits controversés

La garantie des droits dans les articles 66 et 67 de la Constitution thaïlandaise de 2007 est un sujet controversé. Tout d'abord, ce sont les droits nouveaux et encore en formation que nous aborderons dans le premier chapitre. Le résultat de cette avancée juridique ne peut être prévu de manière certaine. La participation des individus et communautés locales contribuera probablement à réduire les conflits. Mais quels effets va-t-elle produire sur l'environnement ? Les intérêts en jeu ne sont pas toujours compatibles et les personnes intéressées ont des convictions différentes. L'application de ce dispositif constitutionnel connaît une certaine résistance et réticence de la part du législateur et du juge, ce que nous examinerons dans le deuxième chapitre.

Chapitre I : Droits à la participation dans le domaine des ressources naturelles, une avancée juridique en constante évolution

Ce chapitre est consacré aux fondements et à l'étendue des droits à la participation dans le domaine des ressources naturelles : les fondements feront l'objet d'une première section. Et l'étendue fera l'objet d'une seconde section.

Section I : Fondements discutés du droit à la participation dans le domaine des ressources naturelles

À travers l'étude comparative, nous pouvons soutenir que le droit des communautés à la participation dans le domaine des ressources naturelles est une forme dérivée du droit des peuples autochtones aux terres, territoires et ressources (II), et aussi que

⁴⁰ Warintra Kaiyourawong, *La mer de la communauté : le manuel juridique pour les pêcheurs traditionnels*. Phangnga : le projet de collaboration pour la restauration des ressources naturelles d'Andaman, 1998.

⁴¹ Thaïlande, Constitution de 2007, art. 66.

le droit de participer à la gestion des ressources naturelles constitue un changement de perception du principe de la souveraineté permanente de l'État sur les ressources naturelles (I).

I. Droit de participer à la gestion des ressources naturelles, un changement de perception du principe de la souveraineté permanente de l'État sur les ressources naturelles

Le pouvoir de disposition et de gestion des ressources naturelles sur un territoire est un des éléments de la souveraineté de l'Etat. Le partage de ce pouvoir avec les individus en Thaïlande est le fruit d'une évolution de la perception du principe de souveraineté sur les ressources naturelles par la société internationale.

Le principe de souveraineté sur les ressources naturelles est un principe important et consolidé en droit international. Selon ce concept, les États ont le droit d'exploiter librement les ressources naturelles se situant sur leur territoire⁴². C'est l'un des principaux corollaires du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, aussi connu sous le terme de « droit d'autodétermination économique »⁴³. Le concept est formé à partir de 1952 grâce au travail de l'Organisation des Nations Unies dans un souci de garantir une indépendance économique aux pays en voie de développement⁴⁴. Il est repris dans de nombreux traités⁴⁵ et aussi affirmé par les instances juridiques internationales⁴⁶.

La souveraineté permanente de l'Etat sur les ressources naturelles s'entend traditionnellement comme le droit souverain de chaque Etat à la disposition, la gestion, le contrôle et la réglementation des ressources⁴⁷. Mais l'interprétation de ce principe s'oriente de plus en plus vers une gestion durable des ressources naturelles et de protection des droits et l'intérêt des peuples. Nous pouvons déduire des traités internationaux et des résolutions de

⁴² Charte des droits et devoirs économiques de l'Etat, art. 1^{er} : « *Chaque Etat détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes les richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d'en disposer* ».

⁴³ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, art.2: « *Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance* ».

⁴⁴ Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles», 14 décembre 1962.

⁴⁵ Charte africaine des droits de l'homme, 1981; Déclaration sur le droit au développement, 1986; Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain, 1972; Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 1992.

⁴⁶ Résolution du Parlement européen du 14 décembre 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume de Maroc (P7_TA(2011)0569), CIJ, 30 juin 1995, Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, CIJ Rec. 1995, p. 102

⁴⁷ Sabine LAVOREL. « Exploitation des ressources naturelles et le droit des peuples à l'autodétermination économique », in AILINCAI Mihaela, LAVOREL Sabine (dir.), Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'homme, Paris, Pedone, 2013, pp. 35-69.

2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.

3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés. »

Le droit des communautés de participer à la gestion et l'exploitation des ressources naturelles est donc reconnu en tant que droit corollaire du droit à la subsistance ou droit à la vie. Nous pouvons aussi constater le droit de propriété parmi les droits des peuples autochtones préconisés par les Nations-Unies. Le droit des communautés tel que reconnu en Thaïlande ne contient pas cet élément.

Nous pouvons deviner à la lecture des articles 66 que des Karens sont un des peuples autochtones destinataires de cette garantie constitutionnelle thaïlandaise. La culture itinérante des Karens était source de conflits importants entre les officiers publics et les communautés Karen depuis plusieurs décennies. Du point de vue des Karens, ils reviennent dans les anciennes plantations qui ont été laissées « reposées » par leurs ancêtres⁵². Quant à la position des officiers publics, il s'agit d'une intrusion dans l'espace protégé de manière illégale.

Section II : Etendue évolutive du droit des communautés et du droit des personnes à participer à la gestion, l'exploitation et la préservation des ressources naturelles et environnementales

Dans cette partie, nous abordons l'étendue des droits à la participation, les titulaires d'une part (I), et le contenu d'autre part (II).

I. Élargissement du champ d'application sur les titulaires du droit des communautés de l'article 66

L'article 46 de la Constitution de 1997 a réservé un droit collectif de participation dans le domaine des ressources naturelles aux « personnes qui se rassemblent en collectivité locale traditionnelle ». Par l'analyse minutieuse de l'article, nous pouvons en déduire que le titulaire de ce droit vise des peuples autochtones et des communautés anciennes qui ont leurs propres coutumes et cultures :

Art. 46 : « Les personnes qui se rassemblent en collectivité locale traditionnelle ont le droit de conserver ou rétablir leurs coutumes, leurs savoirs locaux, le patrimoine artistique et les valeurs culturelles de la collectivité et de la Nation et de participer à la gestion, à l'entretien, à la préservation et à l'exploitation équilibrée et soutenable des ressources naturelles et environnementales conformément à la loi ».

⁵² *Le manuel sur la gestion participative du complexe forestier « Ouest »*, Fondation Seub Nakhasatien, 2013.

La raison pour laquelle le terme « collectivité traditionnelle » a été choisi par les constituants est expliquée dans le rapport du Comité constituant : « Collectivité traditionnelle signifie des personnes qui se rassemblent en communauté locale ayant des racines et du savoir-vivre, ainsi que des méthodes de gestion et d'entretien des ressources naturelles et environnementales de manière équilibrée et durable depuis le passé. Elle a donc le droit de gestion et d'exploitation de ces ressources pour des fins de leur subsistance (...) »⁵³.

Des communautés qui ont été qualifiées de « locales traditionnelles » par le juge sont, à titre d'exemple, un village de pêcheurs composé d'une cinquantaine de ménages de plusieurs générations⁵⁴. Nous pouvons aussi constater à travers plusieurs projets et propositions de loi⁵⁵ portant sur l'établissement des forêts de la communauté que les communautés des peuples autochtones habitant dans les zones de parcs nationaux et de forêts réservées sont aussi des « communautés locales traditionnelles » pour le législateur.

Le champ d'application de ce droit a été élargi par la Constitution de 2007 qui ajoute deux autres titulaires – i.e. « *personnes qui se rassemblent en communautés* » et « *personnes qui se rassemblent en communautés locales* » :

« Art. 66 : « Les personnes qui se rassemblent en collectivité, collectivité locale ou collectivité locale traditionnelle ont le droit de conserver ou rétablir leurs coutumes, leurs savoirs locaux, le patrimoine artistique et les valeurs culturelles de la collectivité et de la Nation et de participer à la gestion, à l'entretien, à la préservation et à l'exploitation équilibrée et soutenable des ressources naturelles et environnementales ».

La dimension temporelle conditionnant le caractère « traditionnel » de la collectivité a été supprimée pour étendre le champ d'application de cet article aux communautés qui ne sont pas des communautés traditionnelles anciennes. Après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2007, le juge a reconnu, par exemple, le droit à la participation au sens de l'article 66, à une communauté non traditionnelle qui a subi des désagréments d'une ferme située au sein du village⁵⁶. Cependant, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de l'élargissement du droit des communautés aux communautés non traditionnelles. Les membres des communautés modernes ne dépendent pas des ressources naturelles pour

⁵³ Thaïlande, Procès verbal de la 17^e réunion de l'Assemblée constituante 1997, op.cite. note 51.

⁵⁴ Thaïlande, Cour administrative suprême, Ordonnance n 651/2545, 27 déc. 2002.

⁵⁵ Thaïlande, projet de loi « *Forêts des communautés E.B.* » initié par le ministère des ressources naturelles et de l'environnement en 1989, proposition de loi « *Forêts des communautés E.B.* » rédigée en 1990 par des associations et parties prenantes et projet de loi « *Forêts des communautés E.B.* » issu d'un accord entre le ministère et les rédacteurs de la proposition de loi, adopté par le Conseil des ministres le 30 avril 1996, puis contesté par 4 organisations non gouvernementales pour la protection de la nature et fortement critiqué au débat public de 1997 ; proposition de loi « *Forêts des communautés E.B.* » présentée par des citoyens à l'Assemblée nationale le 2 février 1998 et non voté par le Parlement; proposition de loi « *Forêts des communautés E.B.* » déposée par des députés le 7 février 2007 à l'Assemblée législative nationale. Disponible sur http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla/2550_11.pdf ; projet de loi « *Forêts des communautés E.B.* » adopté par l'Assemblée législative nationale le 21 mai 2007 et censuré par la Cour constitutionnelle le ; projet de loi « *Forêts des communautés E.B.* » soumis à l'Assemblée des réformes nationales le 25 mai 2015, retiré après de fortes mobilisations le 6 juillet 2015.

⁵⁶ Thaïlande, Cour administrative suprême, Ordonnance n 96/2555, 27 avr. 2012.

leur subsistance. Ils n'ont pas de fragilité, ni d'identité ethnique ou culturelle propre qui justifient leur accès aux ressources.

Cet élargissement est pondéré par une proposition doctrinale : une délimitation spatiale du « droit des communautés ». Wiwat Nitidhammanit (1993) soutient que le droit des communautés est un droit à une reconnaissance par l'Etat des modes de gestion équilibrés et soutenables des ressources naturelles à proximité de la résidence, et de leur droit d'usage pour subvenir aux besoins de base⁵⁷. Ce droit, dit-il, n'est qu'un droit d'usage qui ne s'attache pas aux individus ni aux groupes d'individus. Ces derniers perdront ce droit à partir du moment où ils ne vivront plus sur l'espace concerné.

II. Contenu large mais encore incertain du droit

Nous pouvons déduire plusieurs facettes du droit des communautés et droits des personnes à la participation dans le domaine des ressources naturelles par une lecture attentive des articles 66 et 67 de la Constitution : le droit d'empêcher certaines nuisances ou activités attentatoires à l'environnement, le droit d'exiger ou d'empêcher certaines démarches de l'Etat, le droit d'invoquer l'application de la coutume traditionnelle dans la gestion et l'exploitation des ressources naturelles de proximité, et même le droit de cogestion des ressources avec l'Etat et les Collectivités territoriales.

Le droit d'empêcher certaines nuisances ou activités attentatoires à l'environnement, et le droit d'exiger ou d'empêcher certaines démarches de l'Etat sont déjà affirmés par le juge : l'obligation de l'Etat de remettre en état une plage sur laquelle il a causé des dommages et dont une communauté traditionnelle de pêcheurs a subi des préjudices⁵⁸, ou la révocation d'un permis d'élevage qui cause des problèmes environnementaux à la communauté⁵⁹.

La jurisprudence est moins audacieuse quand il s'agit du droit d'invoquer l'application de la coutume traditionnelle dans l'exploitation des ressources naturelles. A titre d'exemple, en 2001, la Cour provinciale de Chiangmai a condamné un membre d'une communauté villageoise pour infraction à la législation sur les forêts réservées. La cour a refusé de statuer sur la coutume du village qui permet l'abattage des arbres pour des usages domestiques ayant été autorisés par le comité du village⁶⁰. En 2012, la Cour d'appel n°6 a évité de motiver sa décision par l'article 66 quand elle a dû décider de l'infraction d'abattage des arbres dans une zone de parc national par deux nomades membres d'un groupe ethnique montagnard⁶¹.

⁵⁷ Wiwat Nitidhammanit, *Les droits des communautés : la décentralisation de la gestion des ressources*, Bangkok : l'institut du développement des communautés locales, 1993.

⁵⁸ Thaïlande, Cour administrative suprême, Ordonnance n° 630/2551, 3 oct. 2009.

⁵⁹ Thaïlande, Cour administrative suprême, Ordonnance n° 651/2545, 27 déc. 2002.

⁶⁰ Thaïlande, Cour provinciale de Chiangmai, jugement n°3640/2544, 26 juil.2001.

⁶¹ Thaïlande, Cour d'appel n°6, jugement n°194/2555, 7 fév. 2012.

Chapitre II : Effectivité insuffisante de la garantie des droits à la participation dans le domaine des ressources naturelles

« La norme juridique ne peut exercer sa fonction de direction des conduites humaines que si elle produit des effets sur le réel »⁶².

La question importante que nous devrions traiter par la suite porte sur les effets que produit cette norme constitutionnelle sur le réel. Nous pouvons dire sans hésitation que les droits à la participation produisent des effets positifs. Les droits constitutionnellement garantis sont directement invocables devant les juridictions et ils s'imposent à toutes les instances de l'Etat, ce qui fera l'objet d'une première section. Cependant, même si les judiciaires évoquent très souvent les droits à la participation, le juge se montre encore réticent à cause de l'absence de loi d'application dans certains domaines, ce qui fera l'objet d'une seconde section.

Section I : Effectivité renforcée en principe par la valeur constitutionnelle et l'applicabilité directe

Le droit des communautés à la participation et le droit des personnes à la participation sont garantis par la Constitution. Comme en France, la Constitution en Thaïlande est la norme suprême qui est placée au sommet de la hiérarchie des normes. Elle s'impose à toutes les autres instances étatiques dans leur travail de production de normes.

Les droits constitutionnellement garantis dans le droit thaïlandais ne peuvent être violés par le Parlement lors de l'adoption de la loi, ni par le Conseil des ministres dans l'adoption des règlements, ni par les autres organes étatiques pour les autres normes réglementaires. La Constitution de 2007 dispose que :

Art. 26 : « Toutes les autorités publiques exercent leurs pouvoirs en ayant égard à la dignité de l'être humain et aux droits et libertés conformément aux dispositions de la présente Constitution. »

Art. 27 : « Les droits et libertés reconnus par la présente Constitution, expressément, implicitement ou en vertu de décisions de la Cour constitutionnelle, sont garantis et s'imposent directement au Parlement, au Conseil des ministres, aux juridictions et aux autres organes publics s'agissant de prendre, s'appliquer et d'interpréter les lois. »

La Constitution de 2007 reconnaît aussi à toute personne dont les droits et libertés reconnus par la présente Constitution sont violés le droit d'invoquer les dispositions de la Constitution pour intenter une action en justice ou se défendre devant les juridictions :

Art. 28 : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus par la présente Constitution sont violés peut invoquer les dispositions de la

⁶² Julien Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Limoges, 2012.

Constitution pour intenter une action en justice ou se défendre devant les juridictions. »

En outre, le droit des individus à la participation dans le domaine des ressources naturelles bénéficie aussi d'une applicabilité directe, c'est-à-dire qu'il s'applique même en absence de loi d'application. Les individus peuvent l'invoquer devant les juridictions dans toutes les circonstances. L'applicabilité directe de l'article 67 est confirmée par la Cour constitutionnelle et par la Cour administrative suprême et aussi par le Conseil d'Etat⁶³.

La Cour constitutionnelle⁶⁴ a considéré qu'il va de l'esprit de la Constitution que la garantie des droits et libertés produit l'effet juridique dès l'entrée en vigueur de la Constitution sans qu'une loi soit adoptée pour l'appliquer. L'article 46 de la loi Promotion et conservation de l'environnement de la nation E.B. 2535 (1992) doit être interprété conformément au principe constitutionnel de l'article 67 paragraphe 2 de la Constitution. Au cas où une autorité publique ne respecte pas cette disposition constitutionnelle, les personnes et communautés peuvent exercer leur droit de l'assigner en justice devant la juridiction administrative compétente pour la contraindre à exercer ses fonctions telles que définies dans l'article 67 paragraphe 2.

La Cour administrative suprême, en se référant à la décision numéro 3/2552 (1999) de la Cour constitutionnelle sur l'interprétation de cet article, a émis une ordonnance pour suspendre 76 activités et projets de développement industriel dans le district de Maptapud, province de Rayong, confirmant ainsi l'applicabilité directe de l'article 67 paragraphe 2 de la Constitution E.B. 2550 (2007).

L'effectivité de la norme est influencée par plusieurs éléments du système juridique. Et malgré la consécration constitutionnelle des droits, la norme n'est pas nécessairement effective.

Section II : Effectivité peu satisfaisante en pratique

Nous constatons ici un retard législatif et juridictionnel, cause d'une garantie peu efficace des droits (I), mais aussi une avancée importante grâce à l'administration qui applique la participation du public sur le terrain (II).

I. Absence de loi d'application et réticence du juge, obstacle d'une garantie efficace des droits

A ce jour, toutes les tentatives d'adoption de projets et propositions de loi destinées à appliquer les articles 66 et 67 de la Constitution ont échoué. Par exemple, plusieurs projets de loi et propositions de loi sur les forêts communales ont été examinés par le Parlement depuis 1991⁶⁵. La raison principale est que les articles 66 et 67 font un objet de

⁶³ Thaïlande, Conseil d'Etat (Chambre mixtes 1,5), avis consultatif n° 491-493/2552 sur la normativité ou applicabilité directe de cet article de Constitution en absence d'une disposition législative ou réglementaire d'application, 1999.

⁶⁴ Thaïlande, Cour constitutionnelle, décision n° 3/2552, 1999.

⁶⁵ Op. cite. Note 55.

contestation par des ONGs ou activistes environnementales qui souhaitent éviter toute habitation humaine dans les zones classées.

Nous pouvons classer la population en trois groupes selon leur conviction et centre d'intérêt. Tout d'abord, le premier groupe est la population de la classe moyenne qui a pour l'objectif premier la protection de la nature. Le deuxième groupe est celui des communautés dont leur subsistance dépend des ressources naturelles. Ils défendent l'utilisation durable des ressources naturelles et le droit de cultiver dans les zones forestières réservées de l'Etat. Pour eux, la préservation ne peut pas exclure l'utilisation. Le troisième groupe est celui des agriculteurs sur la plaine. Leur préoccupation principale est la préservation des forêts en montagne et sur les bassins versants qui sont les sources d'eau fluviale. Leurs intérêts sont opposés aux intérêts des communautés autochtones montagnards. Le fait de légaliser l'habitation des communautés dans les zones forestières classées constitue donc un risque d'atteinte grave à l'intégrité des forêts pour la population de la classe moyenne et des agriculteurs sur la plaine⁶⁶.

Une loi sur la forêt de la communauté a été adoptée en 2009 mais elle a été sanctionnée par le Cour constitutionnelle. En 2015, la Commission de la réforme juridique a proposé au Premier ministre le projet de loi sur les droits des communautés. Un progrès important que propose ce projet de loi est d'accorder la propriété commune des terres aux communautés locales traditionnelles.

Nous pouvons deviner que, en absence de loi d'application et du fait qu'aucune instance juridique suprême n'a statué sur l'applicabilité directe de l'article 66 qui garantit le droit des communautés, le juge de premier degré évite aussi de motiver ses décisions en se référant à ce droit.

Le retard législatif et juridictionnel est cependant récompensé par une diligence de la part de l'administration.

II. Cas de la mise en application sur terrain par l'administration, exemple avec la gestion du grand complexe forestier Ouest⁶⁷

Le retard législatif n'est pas un blocage au travail de l'administration. Dans le domaine forestier, en absence de loi d'application pour définir et organiser la participation des communautés locales dans la gestion, l'exploitation et la préservation des forêts, les officiers forestiers ont dû faire face à des problèmes importants : l'habitation illégale des communautés locales dans les zones classées.

Le département des forêts réservées et le département des parcs nationaux au sein du ministère des ressources naturelles et de l'environnement sont les autorités les plus diligentes. Depuis 1997, les complexes forestiers sont aménagés par la technique de zonage et la coopération (II). Chaque complexe forestier a des spécificités propres. Nous abordons ici

⁶⁶ Chamari Chaingthong, « Communautés et la gestion des ressources: les revendications des communautés locales », in *Dynamique des communautés dans la gestion des ressources : situations en Thaïlande*, NRC, 2000, p. 44.

⁶⁷ *Le manuel sur la gestion participative du complexe forestier « Ouest »*, Fondation Seub Nakhasatien, 2013.

l'exemple de la gestion du complexe forestier « Ouest », un des complexes de grande valeur écologique en Thaïlande où environ 500 communautés locales sont concernées (I).

A. Valeur écologique et problèmes de l'habitation humaine dans le complexe forestier « Ouest »

Le complexe forestier « Ouest » est un grand complexe d'une superficie d'environ 19.544 millions km². Il est composé de 17 parcs nationaux et réserves naturelles. On y trouve des faunes sauvages tel que les éléphants sauvages, calaos, paons, chauves-souris, écossés, broches, crabes reines, gours, bantengs, chamois, tapirs, antilopes, muntjacs, et les dernières troupes de buffles sauvages. Ce complexe forestier absorbe une quantité de carbone d'environ 23.4 millions de tonnes par an. Il protège les sources d'eau douce et déverse chaque année 880 millions m³ d'eau par an au bassin Ping, 1.200 millions m³ au bassin Chaophraya, et 200 millions m³ au bassin Tahjin.

De nombreuses communautés locales se sont installées *dans* le complexe forestier (131 communautés), *au bord* du complexe (124 communautés), ou dans les proximités du complexe (229 communautés). Certaines communautés sont des communautés montagnardes traditionnelles, installées depuis plus que 200 ans. Les autres sont des migrants des autres régions. Parmi des communautés montagnardes traditionnelles, on trouve 76 communautés Karens (Karen Pakayo et Karen Plauo). Les autres communautés traditionnelles sont les Hmongs. Pour le reste, il s'agit des communautés qui se sont plus récemment installées dans le complexe forestier ou dans l'environ du complexe forestier. Ces communautés sont formées surtout par les anciens ouvriers pendant la période de concessions forestières et minières il y a 30 – 50 ans. A la différence des Karens, leurs plantations s'étendent autours des montagnes, laissant juste les sommets couverts de forêts. Vingt communautés sont au milieu du complexe. Quatre-vingts au bord, et environ 200 dans les environs. L'agriculture par ces communautés a un but commercial.

Les Karens ont un mode de vie plus respectueux de l'environnement. Ils croient encore en plusieurs dieux : dieu de la terre, dieu des autres, dieu de l'eau. Pour eux, les hommes ne peuvent pas s'approprier les ressources. Ils ne peuvent que les emprunter, considérant le respect à la nature. Des cérémonies procèdent les coupes de bois et la culture. Les Karens font de l'agriculture itinérante dans les plaines montagnardes de 300-600 mètres au dessus du niveau de la mer, pour une plantation entre 51.200 m² et 102.400 m² par famille et par an. Les plantations sont uniquement dans les forêts de bambous ou les plantations abandonnées parce que les forêts sempervirentes et les forêts couvrant les bassins versants sont considérées comme sacrées. La culture itinérante des Karens est durable selon certains académiques car il s'agit de laisser les plantations se restaurer naturellement sans utiliser de fertilisateurs.

Les problèmes rencontrés sur le terrain étaient les conflits entre les officiers publics qui, conformément à la loi, ont arrêté les Karens qui coupent les bambous et les petits arbres tous les ans avant de les cultiver. Les Karens étaient forcés d'aller chercher des autres endroits pour la culture, ce qui accentue la destruction des forêts.

B. La participation et le zonage, instruments de gestion du complexe

La gestion du complexe forestier « Ouest » est une entreprise délicate et difficile. Il s'agit de mieux préserver l'état de l'environnement en respectant les droits des communautés locales.

A l'initiative du ministère des ressources naturelles et de l'environnement, le Conseil des ministres⁶⁸, a ordonné une délimitation des espaces d'usage par les communautés locales au sein des forêts et une définition des règles d'usage respectueuse de l'environnement et dans la perspective d'un développement durable.

Cette ordonnance a fixé deux règles qui vont guider la gestion du complexe : une garantie de la participation des personnes concernées d'une part, et l'interdiction de l'usage des forêts hors des zones communément délimitées d'autre part. Les officiers publics doivent donc travailler en collaboration étroite avec des communautés locales. Les dispositions législatives concernées sont interprétées extensivement pour permettre la mise en œuvre de telles mesures.

Une délimitation des espaces d'usage et la détermination des règles d'usage par un commun accord entre le ministère et les communautés locales a été réalisé dans le cadre de la « JoMPA – Joint Management of Protected Area » (Cogestion des zones protégées en français), signé en 2004.

Deux comités ont été aussi constitués : d'une part un comité de surveillance composé des officiers et membres élus de la communauté et d'autre part un comité consultatif composé de représentants des autorités publiques concernées, des organisations non gouvernementales, et des parties prenantes. Leurs missions sont de surveiller la pratique participative, évaluer les conséquences, et aussi de suggérer les solutions à d'éventuels problèmes.

Le zonage est un outil important dans la gestion du complexe. Le complexe forestier Ouest est composé de quatre zones :

1. La zone de conservation intensive des faunes et bassins versants : il s'agit de la zone qui a été classée Patrimoine mondiale par l'Unesco et la zone WEFKOM (The Western Forest Complex Ecosystem Management Project). Ce sont des espaces où l'écosystème est en excellent état, et où de nombreuses faunes sauvages sont hébergées. Cette zone-là est exclue de toute habitation humaine. La surveillance est renforcée au maximum.

2. Les zones de conservation des forêts couvrant les bassins versants : ce sont les zones qui entourent la zone de conservation intensive des faunes et bassins versants. Ces zones-là sont aussi à l'origine des fleuves et grandes rivières du pays. La surveillance est renforcée pour préserver l'état des forêts couvrant les bassins versants.

3. Les zones d'habitation des communautés au sein des zones de conservation : il s'agit des zones d'habitation qui se situent au sein même des zones de conservation des forêts couvrant les bassins versants (2). L'objectif principal est d'éviter l'élargissement des zones d'agriculture qui ont été délimitées par un commun accord entre l'officier public et les

⁶⁸ Thaïlande, Conseil des ministres, résolution du 30 juin E.B. 2541 (1998).

habitants des communautés. Dans les zones de l'agriculture itinérante selon la tradition des Karens, l'objectif secondaire des officiers est de réduire d'éventuels conflits. Dans les zones de monocultures des Hmongs et migrants des autres régions, l'objectif secondaire est de les orienter à la culture naturelle et bio pour préserver la qualité du sol.

4. Les forêts de la communauté : il s'agit de la troisième couche, à la fois l'air qui protège les noyaux du complexe forestier et les forêts d'usage des communautés à l'extérieur du complexe, soit au bord de celui-ci, soit dans les environs. Les mesures de gestion et de protection de ces forêts sont établies communément par les habitants et les officiers.

Sommaire :

Première partie: Facteurs à l'origine de la consécration constitutionnelle du droit à la participation dans le domaine des ressources naturelles	4
<i>Chapitre I : Revendications fondées sur le contenu même de la loi</i>	<i>4</i>
Section I : Rupture entre la loi moderne et la coutume locale antérieure, source de non coopération	5
Section II : Conflits et hostilité à cause d'un sentiment d'inégalité et d'injustice	6
I. Sentiment d'inégalité dans le partage des ressources	6
II. Injustice indûment subi par certains individus et communautés	7
<i>Chapitre II : Revendications fondées sur l'inefficacité de la loi</i>	<i>8</i>
Section I : Déforestation massive et les catastrophes naturelles	8
Section II : Surpêche et revendications des pêcheurs locaux	9
Partie II : Application difficile de la garantie des droits controversés	10
<i>Chapitre I : Droits à la participation dans le domaine des ressources naturelles, une avancée juridique en constante évolution</i>	<i>10</i>
Section I : Fondements discutés du droit à la participation dans le domaine des ressources naturelles	10

I. Droit de participer à la gestion des ressources naturelles, un changement de perception sur le principe de la souveraineté permanente de l'État sur les ressources naturelles	11
II. Droit des communautés à la participation dans le domaine des ressources naturelles, forme dérivée du droit des peuples autochtones aux terres, territoires et ressources	12
Section II : Etendue évolutive du droit des communautés et du droit des personnes à participer dans la gestion, l'exploitation et la préservation des ressources naturelles et environnementales	13
I. Élargissement du champs d'application sur les titulaires du droit des communautés de l'article 66	13
II. Contenu large mais encore incertain	15
<i>Chapitre II : Effectivité insuffisante de la garantie des droits à la participation dans le domaine des ressources naturelles</i>	<i>16</i>
Section I : Effectivité renforcée en principe par la valeur constitutionnelle et l'applicabilité directe	16
Section II : Effectivité peu satisfaisante en pratique	17
I. Absence de loi d'application et réticence du juge, obstacle d'une garantie efficace des droits	17
II. Cas de la mise en application sur terrain par l'administration, exemple avec la gestion du grand complexe forestier Ouest	18
A. Valeur écologique et problèmes de l'habitation humaine dans le complexe forestier « Ouest »	19
B. La participation et le zonage, instruments de gestion du complexe	20