

Note sur les ZONES DE DROITS D'USAGE COLLECTIFS

CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE
--

En matière de domanialité, les dispositions législatives particulières à la Guyane prévoient, au profit des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, plusieurs possibilités :

1° - **Peuvent être constatés, au bénéfice de ces communautés, des « droits d'usage collectifs pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés » sur « les terrains domaniaux de l'Etat et des collectivités territoriales ».** Le terme de « terrains » doit être entendu comme « forêts », puisque c'est l'**article L.172-4 du code forestier** qui ouvre cette possibilité, c'est d'ailleurs le terme de forêts qui est utilisé dans la suite de l'article .

Les modalités de mise en œuvre de cette possibilité sont renvoyées par l'article R.172-7 (I) du code forestier aux **articles R.170-56 et R.170-57** du code du domaine de l'Etat (et à l'avenir, à la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques).

L'article R.170-56 précise le contenu de ces droits d'usage et la procédure à suivre :

- ces droits collectifs sont consentis « *pour la pratique de la chasse, de la pêche et, d'une manière générale, pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés.* » ;
- cette constatation est faite par un arrêté du préfet qui « *détermine la situation, la superficie et la consistance des terrains, rappelle l'identité et la composition de la communauté d'habitants bénéficiaires et précise la nature des droits d'usage dont l'exercice est reconnu* » qui est pris après avis du directeur des services fiscaux et publié au bulletin des actes administratifs de la Guyane.

L'article R.170-57 encadre l'exercice des droits d'usage collectifs : ces droits « *ne peuvent être exercés que sous réserve de l'application des dispositions relatives à la recherche et à l'exploitation de substances minières et des dispositions relatives à la protection de la nature et des espèces animales et à la défense de l'environnement* » et « *ne font pas obstacle à la réalisation de travaux d'aménagement ou d'équipement collectifs* ».

Le régime des droits d'usage sur les forêts appartenant aux collectivités territoriales est le même mais il est fixé directement par le code forestier, au II de l'article R.172-7 de ce code.

Notons que dans l'un et l'autre cas, le préfet peut constater la caducité des ces droits « *lorsque la communauté bénéficiaire n'exerce plus ses droits d'usage, sur tout ou partie des terrains* ».

2° **La concession ainsi que la cession gratuite à des personnes morales en vue de leur utilisation par les communautés d'habitants** qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt **sont prévues tant en ce qu'elles concernent les forêts dépendant du domaine privé de l'Etat** (art.L172-4 II du code forestier) **que, plus généralement, les immeubles domaniaux dépendant du domaine privé de l'Etat** (Article L.5143-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

Les conditions de ces concessions gratuites sont définies par les articles R.170-58 et R.170-59 du code du domaine de l'Etat.

Seules les communautés d'habitants peuvent demander à bénéficier d'une concession à titre gratuit, **à condition d'être constituées en associations ou en sociétés** . Les terrains domaniaux doivent être situés dans une **zone déterminée** et les **finalités** poursuivies ne peuvent être que **la culture ou l'élevage ou pour pourvoir à l'habitat de leurs membres**. La concession ne peut être accordée que pour une durée limitée mais est renouvelable. L'arrêté de concession est publié au bulletin des actes administratifs de la Guyane.

L'article R170-59 détermine les circonstances dans lesquelles la concession peut être retirée, soit définitivement (*« lorsque les membres de l'association ou de la société ont cessé définitivement de résider dans la zone, lorsque l'association ou la société est dissoute, si elle se trouve dans l'impossibilité de remplir les obligations mises à sa charge par l'acte de concession ou si ses activités sont contraires à la destination prévue par cet acte »*), soit partiellement, sur une partie des terrains de la zone (*« si les membres de l'association ou de la société ont cessé définitivement de résider, s'ils ne remplissent pas les obligations mises à la charge de l'association ou de la société ou s'ils exercent des activités contraires à la destination prévue. »*)

Les conditions de ces cessions gratuites sont quant à elle définies par l'article R.170-60 du code du domaine de l'Etat.

Seules l'association ou la société cessionnaire peut demander que les terrains lui soient cédés à titre gratuit, toujours aux mêmes fins (*« en vue de la culture ou de l'élevage ou pour pourvoir à l'habitat de ses membres »*) et ce avant l'expiration de la concession et selon les modalités prévues par l'acte de concession.

La cession est subordonnée à la condition que les intéressés maintiennent leur résidence effective dans la zone pendant un délai de dix ans et/ou maintiennent pendant le même délai la destination prévue dans l'acte de cession : c'est une condition résolutoire du transfert de propriété (*« Lorsque les immeubles cédés gratuitement ne sont pas utilisés conformément à l'objet qui a justifié leur cession gratuite, ceux-ci reviennent gratuitement dans le patrimoine de la collectivité qui les a cédés à moins que le cessionnaire ne soit autorisé à en conserver la propriété contre paiement d'un prix correspondant à leur valeur vénale. »*) de même que la dissolution de l'association ou de la société cessionnaire dans les dix ans de l'acte de cession qui entraîne, de plein droit, la résolution de la cession.

3° **Les forêts appartenant au domaine privé des collectivités territoriales peuvent faire l'objet de cessions ou de concessions gratuites à des personnes morales en vue de leur utilisation par les communautés d'habitants** qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, par application du III de l'article L.172-4 du code forestier.

Les conditions sont globalement les mêmes que celles qui concernent les immeubles domaniaux et forêts de l'Etat (voir IV de l'article R.172-7 du code forestier et deuxième phrase du III de l'article L.172-4).

SITUATION ACTUELLE

Selon l'Association OKA'MAG (dans son « Mémento à l'intention des candidats à la présidence de la République sur la situation des Peuples autochtones de Guyane française », février 2007) « 13 terrains ont été attribués au nom du droit d'usage. 12 ont été attribués à des peuples autochtones, dont un partagé par un peuple autochtone et une communauté businenge. Toutes les autorisations datent d'avant 1996. Depuis aucun terrain n'a été attribué. »

Tableau 1 : droits d'usage reconnus

N°	Communauté	Date	Superficie	Commune	Date arrêté
1	Kali'na	1991	18.390 ha	Awala-Yalimapo	09/03/92
2	Kali'na	1991	12.900 ha	Kourou	17/09/91
3	Wayampi	16/11/91	84.000 ha	Camopi-3 Sauts	03/03/94
4	Teko-Wayana-(Aluku)	26/12/91	314.300 ha	Maripasoula	22/05/95
5	Kali'na	11/03/92	5.800 ha	Saint-Laurent	15/02/93
6	Arawak	15/06/92	30.275 ha	Roura	09/06/95
7	Palikur	25/06/92	14.670 ha	Kourou	03/03/94
8	Kali'na	26/11/92	4.135 ha	Saint-Laurent	22/05/95
9	(Aluku-Ndjuka)	06/03/93	2.700 ha	Saint-Laurent	03/03/94
10	Wayampi-Teko	11/10/93	129.000 ha	Camopi	08/12/94
11	Arawak	1994 (oral)	3.710 ha	Saint-Laurent	22/05/95
12	Palikur	25/07/94 (oral)	12.415 ha	Roura	09/06/95
13	Teko	12/02/94 (oral)	25.000 ha	Camopi-Maripasoula	22/05/95

Tableau 2 : demandes en attente

N°	Communauté	Date demande	Superficie	Commune
1	Kali'na	11/03/92	17.500 ha	Mana
2	Palikur	19/08/92	3.000 ha	Régina
3	(Paramaka)	12/10/92	1.935 ha	Montsinery
4	Kali'na	01/12/93	82.000 ha	Iracoubo
5	Arawak	04/07/95	5.425 ha	Mana
6	Wayana-(Ndjuka-Aluku)	Juillet 96 (oral)	100.000 ha	Maripasoula-Papaïchton-Grand Santi-Apatou
7	Palikur	27/07/94	1.400 ha	Saint-Georges

.....

REPONSES AUX QUESTIONS POSEES PAR LE PARC

- A notre connaissance les communautés du parc ne se sont jamais constituées en associations (personnes morales), les ZDUC sont-elles « activées » ?

Le rappel des dispositions applicables fait bien apparaître que **si les cessions et concessions ne peuvent être faites qu'à de personnes morales** (associations ou sociétés) en vue de leur utilisation par les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, **les droits d'usage collectifs peuvent être directement constatés au bénéfice de ces communautés.**

Pour autant que je puisse en juger à partir des copies de quelques uns des arrêtés qui m'ont été communiquées, les décisions prises sont conformes aux textes (3 arrêtés des 3 mars 1994, 8 décembre 1994, 22 mai 1995 constatant des droits d'usage pris au profit des communautés Oyampi de Trois-Sauts, Emerillon et Wayampi de Camopi, Boni, Emerillon et Wayana de Maripasoula, 1 arrêté de concession du 22 mai 1995 concédant à une association dénommée Caway 2 parcelles d'une superficie totale de 12ha sur la commune de Maripasoula pour l'habitat et l'agriculture, pour une durée de 5 ans)

- Les droits reconnus aux habitants sont-ils exclusifs ?

Oui, les droits d'usage collectifs sont constatés au profit des seuls membres de la ou des communautés : c'est à cette fin que l'arrêté doit rappeler « *l'identité et la composition de la communauté d'habitants bénéficiaires* ».

On notera l'importance des accords grammaticaux dans ces dispositions : parler de « *droits d'usage collectifs* » équivaut à reconnaître des droits collectifs pour un usage individuel, parler de la « *communauté d'habitants bénéficiaires* » signifie de la même manière que ce sont les habitants qui sont bénéficiaires, pas la communauté.

- Les personnes étrangères aux communautés d'habitants ont-elles des droits sur l'utilisation des ressources naturelles dans les ZDUC ? Si oui lesquels ?
 - Aujourd'hui, il y a des abus de la part d'immigrés clandestins ou d'habitants du littoral venant chasser, pêcher, couper du bois ... dans la zone
 - Par contre, l'exploitation des ressources naturelles à des fins vivrières de résidents (non issus des communautés) ne semble pas poser de problèmes aux communautés

Les personnes qui ne sont pas membres des communautés d'habitants ne détiennent aucun droit d'usage des ressources des zones identifiées au profit d'une ou plusieurs communautés déterminées et s'exposent aux sanctions prévues par le code forestier. Il en va de même de toute autre personne, y compris des résidents « tolérés » par les communautés.

- Pour une parcelle, quelles sont les possibilités de transfert de propriété de l'Etat à un particulier (membre de la communauté ou non) ou à une association ?
- Serait-il juridiquement possible de transférer la propriété des ZDUC aux communautés ? *C'est ce qui c'est passé dans le cadre de la réforme foncière en Nouvelle Calédonie : certaines terres sont administrées par la coutume, ses terres sont considérées comme inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables. Un outil juridique a été spécialement créé, les GDPL (groupements de droit particulier local) qui portent les terres attribuées au titre de la*

réforme foncière et ce qui laisse aux autorités coutumières la possibilité de s'organiser et d'administrer librement ses terres, tout en assurant d'un point de vue juridique une interface avec le droit commun.

Les possibilités de cession d'immeuble domaniaux de l'Etat, forêts ou non, sont celles posées par l'article R.170-60 du code du domaine de l'Etat, résumées ci-dessus et figurant dans la documentation en annexe.

Une communautés d'habitants pourrait bénéficier d'un transfert gratuit, à condition de se structurer juridiquement, condition posée aussi en Nouvelle –Calédonie avec les GDPL. Pour le reste, la situation néo-calédonienne est vraiment très différente et non transposable, je vous en ferai un résumé.

D'autres possibilités de transfert de propriétés au profit de personnes privées sont prévues par le code général de la propriété des personnes publiques, notamment la cession gratuite en vue de leur mise en valeur agricole à des agriculteurs installés (L.5141-1, 3° - L.5141-4) et au profit de personnes physiques occupant des constructions principalement affectées à leur habitation dans des conditions très restrictives (L.5144-1 à L.5144-3).

L'acquisition privative et l'individualisme qu'elle véhicule semblent toutefois représenter un facteur de déstructuration majeur des communautés.

- Est-il possible de créer des activités économiques (au sens marchand du terme) en ZDUC ? Cela revient à poser la question de la définition du mot « subsistance ».
 - Activités économiques utilisant les ressources naturelles (ex : restauration avec des produits de l'abattis ou de la chasse) ?
 - Activités économiques n'utilisant pas de ressources naturelles autres que le foncier (ex : épicerie, hébergement sans restauration ...) ?

Les droits d'usage collectifs sont consentis pour « *l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance* » des communautés d'habitants.

L'intention du législateur n'a pas été de permettre le développement d'activités économiques dans l'acception moderne du terme mais il n'a certainement pas entendu restreindre la finalité desdites activités à l'autoconsommation, car si les activités commerciales proprement dites ne participent pas de la tradition me semble-t-il, le don et l'échange sont à la base des relations à l'intérieur des communautés et entre communautés ...

Il me semble donc envisageable d'adopter une conception évolutive des besoins des membres des communautés d'habitants et de constater qu'aujourd'hui, la subsistance comprend la satisfaction de besoins nouveaux. On ne fait cependant que déplacer la question car il s'agit ensuite de déterminer la frontière qui sépare ce qui est nécessaire à la subsistance de ce qui ne l'est plus. Il faut en parler afin de tenter d'élaborer une doctrine du Parc qui réponde aux attentes et besoins des membres des communautés et qui reçoive l'aval de l'Etat.

