



"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010

L'ACCÈS À LA TERRE ET À L'ALIMENT DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME *

Claire MALWÉ¹,
Maître de conférences à l'Université de Rennes 1,
Ancienne chercheuse auprès de la Cour Interaméricaine des droits de l'Homme.

Bonjour,

Après quelques mots très brefs afin de présenter la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, je m'attarderai plus longuement sur la problématique de l'accès à la terre et à l'aliment dans la jurisprudence de la Cour.

Brève présentation de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme :

La Cour interaméricaine des Droits de l'Homme siège à San José, au Costa Rica, et constitue un élément clé du système régional de protection des Droits de l'Homme sur le continent américain. Conjointement avec la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, la Cour fait partie du système de protection des Droits de l'Homme de l'Organisation des Etats américains (OEA), qui a vocation à défendre et promouvoir les droits fondamentaux et les libertés individuelles dans les Amériques. Elle est chargée d'appliquer les dispositions de la Convention américaine des Droits de l'Homme qui a été signée le 22 novembre 1969, mais n'est entrée en vigueur qu'en juillet 1978². La Cour a été établie un an

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

¹ Retranscription de l'intervention prononcée lors des Rencontres Lascaux des 28 et 29 juin 2010, 4^{ème} Forum Mondial des Droits de l'Homme, Nantes.

² Conformément aux dispositions de l'article 74, § 2 de la Convention, 11 ratifications étaient nécessaires pour que le texte entre en vigueur. Il a donc fallu attendre que le gouvernement de Grenade dépose le dernier instrument de ratification devant le secrétariat général de l'Organisation des Etats américains.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

plus tard. Il s'agit donc d'une institution relativement jeune (en comparaison avec la Cour européenne des Droits de l'Homme). Cette jeunesse pèse parfois sur les décisions de la Cour, qui peine à s'imposer devant les Etats. Par ailleurs, il faut également signaler que les décisions de la Cour s'appliquent à l'ensemble des pays du continent américain, à l'exception des Etats-Unis et du Canada qui n'ont pas reconnu la compétence de la Cour.

Les contentieux qui arrivent devant la Cour interaméricaine sont filtrés par la Commission dont le siège est à Washington. Les particuliers qui estiment que leurs droits ont été violés doivent d'abord déposer une plainte auprès de la Commission qui se prononcera dans un premier temps sur la recevabilité de la réclamation. Si l'affaire est jugée recevable et si l'Etat est considéré fautif, une liste de recommandations sera présentée par la Commission à l'Etat concerné. C'est seulement si l'Etat ne respecte pas ces recommandations, ou si la Commission estime que l'affaire est d'une importance particulière ou d'un intérêt juridique particulier que l'affaire sera renvoyée devant la Cour.

Après ces quelques mots de présentation, je souhaiterais évoquer la manière dont les questions de propriété, de protection de l'environnement et de droit à l'alimentation peuvent être perçues depuis cette institution.

Propriété, Protection de l'environnement et droit à l'alimentation dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme

A cet égard, le contentieux « *Salvador Chiriboga contre Equateur* »³ doit être considéré comme fondateur : il constitue le *premier cas d'expropriation effectuée pour des motifs environnementaux* devant la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme.

Les frères Salvador Chiriboga avaient, à la fin des années 70, hérité d'une propriété d'une soixantaine d'hectares dans la municipalité de Quito (Equateur). Ces hectares étaient cultivés par la famille Salvador Chiriboga qui y faisait pousser du bois et le commercialisait. Une large partie du terrain était considérée comme non-constructible. Mais, au cours de l'année 1991, le conseil municipal de Quito avait décidé d'engager plusieurs procédures d'expropriation dans le but de convertir près de 600 hectares de terrains en un parc public. Il s'agissait pour la municipalité de constituer une véritable « ceinture verte » autour de la ville de Quito. L'expropriation en masse de ces centaines d'hectares était ainsi justifiée par la volonté de constituer un véritable « poumon vert » à proximité de la capitale. En ce sens, une déclaration d'utilité publique avait été publiée au mois de mai 1991 : son application concernait, pour partie, les terrains appartenant à la famille Salvador Chiriboga. Cette famille a exercé divers recours afin de faire annuler la déclaration d'utilité publique et de contester le montant de l'indemnisation proposée en contrepartie de l'expropriation. Au moment où la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme s'est prononcée (décision sur le fond en date du 6 mai 2008), aucune décision judiciaire définitive n'avait encore été rendue par les juridictions équatoriennes. Par contre, les juridictions équatoriennes avaient autorisé, dès 1996, l'occupation immédiate des locaux par les autorités municipales.

³ Cour interam. dr. h., 6 mai 2008, Salvador Chiriboga c. Ecuador, série C, n° 179 ; sur l'admissibilité du cas : Commission interaméricaine des droits de l'homme, 22 octobre 2003, Caso Maria Salvador Chiriboga y Guillermo Salvador Chiriboga c. Ecuador, pétition 12.054, report n° 76/03.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

Devant la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, les requérants se plaignaient de la violation de *l'article 21 de la Convention américaine des Droits de l'Homme qui protège le droit de propriété*⁴ :

- ils soutenaient avoir été privés arbitrairement de leur propriété sans que l'Etat n'ait jamais respecté « les formes établies par la loi » ;

- la violation de l'article 21 résultait également, selon eux, de l'absence de versement d'une « juste indemnisation ».

L'arrivée de ce contentieux concernant une expropriation pour des motifs environnementaux devant la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme soulevait trois difficultés : la première concernait la conception à retenir du droit de propriété dans le système interaméricain des Droits de l'Homme ; la deuxième avait trait à la protection de l'environnement comme motif d'expropriation ; la dernière, au prix de la terre expropriée.

1. La conception du droit de propriété et le droit à l'alimentation dans le système interaméricain des Droits de l'Homme

C'est l'article 21 de la Convention américaine des droits de l'Homme qui protège le droit de propriété dans les pays partie à la Convention⁵. Cependant, entre une conception sociale ou absolutiste, quelle conception du droit de propriété faut-il retenir ? Quelle est la portée de la protection accordée au droit de propriété dans le système interaméricain des Droits de l'Homme ?

Si l'on s'en tient à la rédaction retenue de l'article 21 de la Convention américaine des Droits de l'Homme, celle-ci oblige les Etats signataires à subordonner le droit de propriété à l'intérêt social. Les auteurs latino-américains s'accordent en effet à reconnaître que le droit de propriété introduit dans la Convention américaine des Droits de l'Homme ne fait pas référence à sa conception absolutiste, mais *évoque expressément sa fonction sociale*. Et c'est cette conception du droit de propriété comme fonction sociale que la Cour interaméricaine a choisi de consacrer dans sa décision sur l'affaire Salvador Chiriboga contre Equateur. Celle-ci énonce en effet que « *la fonction sociale de la propriété est un élément fondamental pour le fonctionnement d'une société démocratique et, pour cette raison, l'Etat peut, afin de garantir d'autres droits fondamentaux d'intérêt vital, limiter ou restreindre le droit de propriété privée, en respectant les exigences contenues dans les dispositions de l'article 21 de la Convention et les principes généraux du droit international* ».

Partant de cette fonction sociale du droit de propriété, est-il possible d'aller plus loin, autrement dit, d'aller de la terre à l'aliment, comme nous y invitent ces rencontres Lascaux ? Comment faire le lien entre le droit de propriété et un droit à l'alimentation ?

⁴ L'article 21 de la Convention américaine des droits de l'homme dispose que : « 1. Toute personne a droit à l'usage et à la jouissance de ses biens. La loi peut subordonner cet usage et cette jouissance à l'intérêt social. 2. Nul ne peut être privé de ses biens sauf, moyennant paiement d'une juste indemnité, pour des raisons d'intérêt public ou d'intérêt social, et dans les cas et selon les formes prévues par la loi. 3. L'usure ainsi que toute autre forme d'exploitation de l'homme par l'homme sont interdites par la loi ».

⁵ Cf. supra, note n° 4.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

A l'examen, c'est à l'occasion des contentieux impliquant des communautés indigènes que la Cour a le mieux souligné le lien existant entre le droit de propriété et un droit à l'alimentation ou à la subsistance. Non seulement ces communautés indigènes entretiennent un lien très fort avec la terre (à la fois spirituel, historique ou sacré), mais il s'agit également pour eux d'un élément essentiel de subsistance, notamment par l'utilisation traditionnelle de la chasse et de la pêche. L'un des contentieux les plus emblématiques en la matière est celui qui opposait la communauté *Mayagna Awas Tingni contre le Nicaragua* en 2001 (31 août 2001). Dans cette affaire, les communautés indigènes reprochaient aux autorités nicaraguayennes d'avoir accordé à une entreprise une concession d'exploitation forestière sur les terres de la communauté sans avoir recueilli son consentement préalable, ni garanti un recours effectif pour répondre aux réclamations de la communauté quant au respect de son droit de propriété.

La première particularité de ce contentieux est que la Cour a accepté de faire jouer la protection conférée par l'article 21 de la Convention en conférant à la communauté indigène un droit de propriété « collectif » sur leur territoire. Il s'agit là d'une interprétation audacieuse de la part des juges car, d'après le texte de la Convention, et contrairement à ce qui existe dans le système européen des Droits de l'Homme, seules les personnes physiques sont susceptibles de bénéficier de la protection de l'article 21 de la Convention américaine. Par ailleurs, la Cour a reconnu une forme particulière de relation de la communauté indigène à la terre. Cette terre doit être comprise comme le fondement de la culture, de la vie spirituelle, de l'intégrité et de la subsistance économique de la communauté et *ce lien implique de reconnaître que les ressources qui s'y trouvent constituent leur principal mode de subsistance*.

Si les contentieux demeurent relativement rares, ces décisions constituent sans aucun doute le début du chemin qui mène à la reconnaissance explicite d'un Droit de l'Homme à l'alimentation.

2. La protection de l'environnement

La seconde difficulté qui émergeait du contentieux *Salvador Chiriboga* avait trait à la protection de l'environnement comme motif d'expropriation.

Nous avons précédemment souligné que la Convention américaine des Droits de l'Homme protège le droit de propriété par le biais de l'article 21 de la Convention. Elle tolère que des privations de propriété puissent être justifiées pour des motifs « d'utilité publique ou d'intérêt social ». Dès lors, la Cour devait se prononcer sur le point de savoir si la protection de l'environnement constitue un intérêt public ou social au sens de l'article 21 de la Convention susceptible de justifier l'expropriation ? Plus largement, *dans quelle mesure le système interaméricain des droits de l'homme protège-t-il l'environnement et quels sont les outils juridiques à disposition ?*

La Cour interaméricaine, comme la Cour européenne des Droits de l'Homme adopte une *interprétation large* des notions d'utilité publique ou d'intérêt social permettant de justifier une privation de propriété. L'idée générale, nous semble-t-il, est que les juges



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

européens comme américains *se refusent à se substituer aux Etats dans l'appréciation de ce qui constitue l'utilité publique*. De la sorte, *la protection de l'environnement est considérée comme une utilité publique* à la fois par la Cour de Strasbourg et par la Cour de San José. Pour la première fois dans l'arrêt Salvador Chiriboga, *la Cour interaméricaine va accepter de consacrer la protection de l'environnement comme étant constitutif d'une « utilité publique » ou d'un « intérêt social »*. En ce sens, elle souligne que l'Etat équatorien a privé le requérant du droit de propriété privée *« pour des raisons d'utilité publique légitimes et fondamentales, lesquelles consistent dans la protection de l'environnement à travers l'établissement du parc métropolitain »*. *Le pas franchi est relativement important car la Cour interaméricaine était, jusqu'à présent, demeurée relativement silencieuse* quant aux questions relatives à la protection de l'environnement dans le cadre de la Convention américaine des Droits de l'Homme.

Il nous semble qu'il manque là un outil juridique à disposition de la Cour et des requérants : en effet, aucune disposition de la Convention ne consacre, de manière directe et spécifique, le droit de l'environnement en tant que Droit de l'Homme. Seul un article, inséré dans le protocole additionnel à la Convention en matière de droits économiques, sociaux et culturels (dit protocole de San Salvador) protège le droit à un « environnement salubre »⁶. Mais ces droits économiques, sociaux et culturels doivent faire l'objet d'un *développement progressif*, autrement dit, ils ne sont pas contraignants⁷, contrairement aux droits civils et politiques consacrés dans la Convention américaine.

Par conséquent, la protection de l'environnement dans le système interaméricain ne peut être invoquée *que de manière indirecte*, par le biais du droit de propriété, ou encore d'autres droits comme le droit à la vie. Cette lacune pose la question déterminante de l'effectivité d'une telle protection dans le système interaméricain.

3. Le prix de la terre⁸

Dans l'affaire Salvador Chiriboga, les requérants avaient intenté de multiples recours, mais n'avaient bénéficié depuis 1991, date de la déclaration d'utilité publique, d'aucune indemnisation en contrepartie de la privation de propriété dont ils avaient fait l'objet. Il fallait donc que la Cour se prononce sur les *conditions de versement de la juste indemnité* qui doit

⁶ Toute personne a le droit de vivre dans un environnement salubre et de bénéficier des équipements collectifs essentiels. Les Etats parties encourageront la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement. Article 11.

⁷ L'article 26 de la Convention américaine dispose que les Etats parties « s'engagent, tant sur le plan intérieur que par la coopération internationale - notamment économique et technique - à prendre des mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance des droits qui découlent des normes économiques et sociales et de celles relatives à l'éducation, la science et la culture, énoncées dans la Charte de l'Organisation des Etats américains, réformée par le protocole de Buenos Aires, ce, dans le cadre des ressources disponibles, et par l'adoption de dispositions législatives ou par tous autres moyens appropriés ».

⁸ Au jour de notre intervention, la Cour interaméricaine ne s'était pas encore prononcée sur la question du prix de la terre expropriée. Elle l'a fait il y a peu dans une décision Cour interam. dr. h., 3 mars 2011, Salvador Chiriboga c. Ecuador. Reparaciones y Costas, série C, n°222, désormais disponible sur le site internet de la Cour. **Ces lignes ont donc été rédigées sans avoir pris connaissance de cette décision récente et certainement fondamentale sur la question du prix de la terre.**



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

être accordée à toute personne expropriée conformément aux dispositions de l'article 21 de la Convention.

Mais comment évaluer un terrain agricole, susceptible de servir de « poumon écologique » pour des milliers d'habitants, et qui est en même temps situé suffisamment proche du centre ville de Quito pour que les requérants puissent soutenir qu'il est sous évalué par les services de l'Etat, car constructible dans un futur proche ? Comment une cour internationale peut-elle fixer le prix d'un terrain à vocation écologique ? Dispose-t-elle des outils juridiques, de la compétence et de l'autorité suffisante pour fixer une telle indemnisation ?

En l'espèce, la question se posait avec d'autant plus d'importance qu'il s'agissait de la plus grosse indemnisation jamais exigée devant la Cour interaméricaine, dépassant largement le montant des réparations demandées dans des cas d'atteinte à la vie ou de massacres sur le continent américain. Ainsi, une expertise validée par les juridictions internes avait évalué le bien à plus de 40 millions de dollars (évaluation du bien en 1991 n'incluant pas les intérêts à verser par l'Etat équatorien à partir de cette date). L'Etat équatorien soutenait, quant à lui, qu'il s'agissait d'une terre agricole non constructible sans valeur et avait calculé son prix aux alentours de 6 millions de dollars. De leur côté, les requérants souhaitaient faire évaluer leur bien en utilisant les prix de vente des terrains alentours et réclamaient près de 80 millions de dollars en réparation (évaluation du bien et intérêts compris).

La Cour interaméricaine, dans sa décision sur le fond, a affirmé 3 principes :

- d'une part, le paiement d'une indemnisation constitue un principe du droit international ;
- d'autre part, cette indemnisation, pour être conforme aux dispositions de l'article 21 de la Convention américaine, doit être « adéquate, rapide, et effective » ;
- enfin, le montant de l'indemnisation doit prendre comme référence la valeur du bien avant le prononcé de la déclaration d'utilité publique.

Pour autant, l'embarras de la Cour reste très perceptible. En effet, il faut convenir qu'il est très difficile, pour des non-experts, de trancher entre les différentes évaluations du bien proposées par les parties via leurs experts. Par ailleurs, la Cour interaméricaine, qui ne souhaite pas devenir une « Cour économique », refuse que se multiplie ce genre de contentieux donnant lieu à des indemnisations très importantes. Enfin, parce que la Cour interaméricaine ne dispose pas d'une autorité comparable à celle de la Cour européenne, ni des moyens financiers et d'investigation suffisants, celle-ci n'avait toujours pas fixé le montant de l'indemnisation deux ans après avoir rendu son jugement sur le fond⁹. Ce qui pose, *in fine*, la question de l'effectivité de ce recours pour les requérants.

Je vous remercie de votre attention.

⁹ C'est aujourd'hui chose faite : Cour interam. dr. h., 3 mars 2011, Salvador Chiriboga c. Ecuador. Reparaciones y Costas, série C, n°222, désormais disponible sur le site internet de la Cour.