|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Nations Unies | E/C.12/69/R.2 | |
| _unlogo | **Conseil économique et social** | | Distr. restreinte  3 mai 2021  Français  Original : anglais  Anglais, espagnol et français seulement |

**Comité des droits économiques, sociaux et culturels**

**Soixante-neuvième session**

15 février-5 mars 2021

Point 4 de l’ordre du jour provisoire

**Questions de fond découlant de la mise en œuvre du Pacte   
international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

Observation générale no 26 (2021) sur la question   
des terres et les droits économiques, sociaux et culturels

Projet établi par les Rapporteurs, Rodrigo Uprimny   
et Michael Windfuhr[[1]](#footnote-2)\*, [[2]](#footnote-3)\*\*, [[3]](#footnote-4)\*\*\*

I. Introduction

1. L’accès à la terre est un préalable important à la réalisation de plusieurs droits reconnus dans le Pacte, en particulier les droits − constitutifs du droit à un niveau de vie suffisant − à une alimentation, une eau et un logement suffisants, ainsi que le droit à la santé et les garanties de non-discrimination prévues dans plusieurs des dispositions du Pacte qui reconnaissent des droits. L’utilisation durable des ressources naturelles tient en grande partie aux conditions d’accès à la terre des individus, des populations et des différents groupes et aux règles qui régissent l’utilisation des terres. L’élimination de la faim et de la pauvreté, et la sécurité des moyens d’existence des individus, des groupes et des populations, tiennent à un accès sûr et équitable à la terre et à la maîtrise des terres. La question des régimes d’occupation des terres prend de l’importance à un moment où l’accroissement démographique mondial impose toujours plus de sécurité alimentaire, et où l’offre et la qualité des terres s’amenuisent en raison de la dégradation de l’environnement et des changements climatiques. Qui plus est, la terre comme ressource ne sert pas seulement à produire des aliments, créer des revenus et développer le logement ; dans bien des régions, elle sert aussi de base à diverses pratiques sociales, culturelles et religieuses, tout en apportant une garantie de sécurité. Depuis un certain temps déjà, l’accès à la terre, la maîtrise des terres et la répartition de l’espace géographique apparaissent de plus en plus comme un enjeu de rivalités. Outre que la demande importante dont les terres sont l’objet est une tendance à long terme, l’urbanisation rapide que connaissent la plupart des régions empiète souvent sur des terres qui sont utilisées par des paysans, des collectivités rurales, des éleveurs et des communautés autochtones ou sont occupées par des réserves naturelles ou des forêts[[4]](#footnote-5).

2. Dans les villes, la concurrence entre les différents groupes pour l’accès à la terre et la maîtrise des terres est avivée par l’embourgeoisement de certains quartiers et par la financiarisation du marché du logement[[5]](#footnote-6), qui favorisent la spéculation et l’inflation. Dans les régions rurales, la concurrence dont les terres arables sont l’enjeu résulte tout à la fois de la croissance démographique, d’une urbanisation parfois incontrôlée, de la pression des grands projets de développement, et de l’utilisation des terres pour le tourisme ou d’autres fins. La dégradation des terres est le résultat de pratiques agronomiques non durables et d’autres pratiques non durables de gestion des terres en général, ainsi que des changements climatiques, conjugués à une demande croissante de produits agricoles pour l’alimentation, la bioénergie, les fibres et les produits fourragers. La demande croissante de terres alimente souvent des tensions entre la grande agriculture industrielle, souvent tournée vers l’exportation, et la petite agriculture grâce à laquelle les populations locales peuvent répondre à leurs besoins, et ajoute aux facteurs qui alimentent la spéculation foncière. Dans ce contexte, d’aucuns s’inquiètent des conséquences de l’« accaparement de terres » et d’autres processus de concentration des terres qui se nourrissent souvent des craintes que suscite l’instabilité des prix agricoles. Tout se complique encore quand les cadres juridiques et institutionnels relatifs à l’occupation des terres sont insuffisants ou absents, et quand la corruption sévit dans l’administration des terres.

3. L’absence de protection des droits d’occupation accroît la vulnérabilité, la faim, la pauvreté et les inégalités socioéconomiques et peut se solder par des conflits et la dégradation de l’environnement. Des populations peuvent se trouver contraintes d’abandonner leurs terres lorsque des utilisateurs rivaux leur disputent la maîtrise de ces ressources. Les litiges fonciers sont également fréquents lors des conflits armés et dans les pays sortant d’un conflit, où un grand nombre de personnes cherchent à reprendre possession des terres dont elles ont été chassées par la force pendant le conflit, et se heurtent ensuite à l’opposition d’« occupants secondaires » qui ont occupé leurs terres pendant de nombreuses années en s’attendant à pouvoir y rester définitivement. En outre, le phénomène de la migration, que ce soit à l’intérieur des frontières ou vers d’autres pays, qui pourrait bien s’amplifier à l’avenir, notamment du fait des changements climatiques et des autres causes de déplacement mentionnées ici, est susceptible d’accentuer les tensions relatives à l’occupation des terres. Bien souvent, ces différends s’aggravent lorsque la gouvernance foncière est faible, que les registres d’occupation sont inexistants ou insuffisants, et que la planification n’apporte pas de clarification quant aux modes d’utilisation et à la sécurité d’occupation à long terme.

4. Les problèmes liés à la gouvernance foncière et leurs conséquences ont suscité au cours des dernières années l’adoption d’un certain nombre d’instruments internationaux qui, s’ils n’ont pas force obligatoire, ont beaucoup influé sur l’évolution des lois et des politiques et ont été largement acceptés par les pays. Les Directives volontaires à l’appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation suffisante dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ont été adoptées par le Conseil de l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) en 2004 et contiennent un certain nombre de dispositions relatives à l’accès aux ressources naturelles, dont la terre et l’eau (directive 8). Ces directives ont été adoptées par tous les États membres de la FAO et ont renforcé l’interprétation du droit à une alimentation suffisante, à la suite de l’observation générale no 12 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. En 2012, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale a approuvé les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale[[6]](#footnote-7) et, en 2014, il a approuvé les Principes pour un investissement responsable dans l’agriculture et les systèmes alimentaires, qui abordent notamment les conséquences des investissements agricoles pour les droits de l’homme[[7]](#footnote-8). D’autres instruments non contraignants ont été élaborés sur ces questions pour décrire les obligations et les responsabilités des États et d’autres acteurs concernant l’utilisation des terres pour certains groupes[[8]](#footnote-9). Ces instruments non contraignants aident à l’interprétation des obligations contraignantes que le Pacte impose à ses États parties et portent sur un grand nombre de droits prévus dans le Pacte.

5. Dans bien des contextes sociaux, la valeur des terres ne peut être réduite à celle d’un actif économique : l’accès à la terre et sa propriété devraient aussi être considérés comme une source d’inclusion sociale et de citoyenneté sociale. En outre, les diverses prérogatives liés à la terre (notamment le droit de l’utiliser, de la vendre, de l’hypothéquer pour obtenir un prêt, de la louer à des tiers, de l’exploiter, etc.) peuvent être combinés de diverses manières. La pleine propriété de la terre (qui regroupe toutes ces prérogatives au profit d’un propriétaire unique) n’est pas le seul mécanisme de répartition des droits fonciers ou de la sécurité d’occupation qui existe, et ce n’est pas non plus toujours le mécanisme le plus utilisé. Dès lors, les États parties doivent veiller à ce que dans tous les processus, politiques et institutions de gouvernance foncière, la terre ne soit pas traitée comme une simple marchandise, mais que son rôle de bien social et culturel soit reconnu.

6. La gouvernance de l’occupation des terres est liée à l’accès et à la gestion d’autres ressources naturelles, comme l’eau et les ressources minérales. Si le Comité est conscient qu’il existe des modèles et des systèmes différents de gouvernance pour ces ressources naturelles dans le contexte national, les États parties devraient tenir compte de la gouvernance de ces ressources dans l’exécution de leurs obligations relatives à la terre.

7. Les terres font aussi partie fondamentalement des écosystèmes. L’utilisation des terres devrait être durable afin de préserver les fonctions sociales, économiques et environnementales à long terme que les terres assurent à l’humanité. Un esprit de sauvegarde est absolument nécessaire pour protéger les ressources communes des écosystèmes, notamment pour que soient préservées des forêts, des zones humides et des prairies intactes. Partant, le Comité reconnaît et souligne aussi l’importance des préoccupations écologiques pour la question des terres, y compris la préservation de la biodiversité, et la conservation, la préservation, la protection et la régénération des terres pour en maintenir les services agroécologiques.

8. La présente observation générale a pour objet de clarifier les obligations énoncées dans le Pacte qui concernent spécifiquement les terres, s’agissant en particulier des articles 1er, 2, 11 et 12, surtout en ce qui concerne la protection du statut d’occupation et des droits des utilisateurs des terres, l’amélioration de la sécurité de l’accès à la terre, y compris la question des terres comme source de différends, dans les contextes rural et urbain, dans les conflits armés, et dans les situations postconflit. Si le Pacte ne consacre pas de « droit à la terre » proprement dit, un certain nombre de ses dispositions intéressent la gouvernance des régimes fonciers. Les États définissent et réglementent les modalités d’accès à la terre des individus, des populations, des collectivités et des acteurs économiques par les diverses dimensions de leurs régimes fonciers, qui vont de la délimitation des terrains et des territoires, à leur enregistrement et à leur administration, à la délivrance de titres, et à la protection des utilisateurs des terres, et de la réglementation du transfert des terres à l’adoption de programmes de réforme agraire qui prévoient une redistribution des terres, et aux questions de justice transitionnelle liées à la question des terres. Ces régimes déterminent comment les individus, les populations, les collectivités et d’autres acteurs peuvent utiliser certaines ressources, pendant combien de temps et dans quelles conditions. Ils ne reposent pas nécessairement sur des lois écrites ; ils peuvent aussi reposer sur des coutumes et des pratiques traditionnelles.

II. Dispositions du Pacte intéressant la question des terres

9. La sécurité d’accès à la terre est un préalable à l’exercice de plusieurs droits prévus dans le Pacte. Le droit au logement, qui recouvre l’existence de logements abordables et la possibilité d’y accéder, peut être bafoué si des personnes sont expulsées de terrains où elles avaient bâti des logements, qu’ils aient été informels ou non. Il peut arriver que ces expulsions ne respectent pas les critères prévus dans le Pacte, que le Comité a explicités dans ses observations générales no 4 (1991) et no 7 (1997). Ces normes ont été définies plus avant dans les principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, présentés en 2007 par le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu’élément du droit à un niveau de vie suffisant[[9]](#footnote-10). Dans les zones urbaines, l’accès à la terre n’assure pas seulement un espace pour se loger ; des zones adjacentes comme les jardins peuvent aussi constituer un lieu de travail domestique dans le secteur informel ou formel, ainsi que de travail non domestique réalisé à domicile. Les habitations des zones rurales sont normalement construites sur une parcelle de terrain qui sert aussi à des fins productives. La perte de ces terres compromet donc souvent le droit au logement, le droit à l’alimentation ou l’accès à l’emploi.

10. Ménager un accès sûr à la terre et aux ressources productives liées à celle-ci est fondamental pour garantir l’exercice du droit à une alimentation suffisante. L’exercice du droit à l’alimentation est menacé quand les utilisateurs des terres sont privés des terres dont ils dépendent pour produire des aliments pour leur consommation propre, nourrir la collectivité ou produire à destination des marchés. Le paragraphe 2 a) de l’article 11 du Pacte prévoit que les États parties, compte tenu du lien entre le droit d’être à l’abri de la faim et l’utilisation des ressources naturelles, y compris les terres, développent ou réforment les régimes agraires de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l’utilisation des ressources naturelles, y compris les terres. Le Comité est d’avis que des réformes agraires efficaces visant à un accès équitable à la terre sont de nature à garantir la réalisation du droit à une alimentation suffisante, et que de telles réformes devraient prévoir des mesures spéciales pour remédier à la situation des personnes sans terre, des peuples autochtones et d’autres groupes défavorisés et marginalisés, comme l’envisage le paragraphe 8.1 des Directives volontaires à l’appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation suffisante dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Il s’agit en fait de promouvoir des réformes agraires qui débouchent sur une répartition plus équitable des terres au profit des producteurs de la petite agriculture. De plus, les Directives volontaires soulignent l’importance de l’« accès aux ressources productives » en tant qu’il est indispensable à la réalisation du droit à une alimentation suffisante, en particulier dans les zones rurales, où vit l’essentiel de la population paysanne et où la faim sévit le plus[[10]](#footnote-11). L’intérêt des réformes agraires pour la réalisation du droit à une alimentation suffisante a été confirmé par les engagements que les États membres de la FAO ont annoncés en 2006 dans la Déclaration finale de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural[[11]](#footnote-12) et, en 2009, dans la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire[[12]](#footnote-13).

11. Le droit à l’eau est bafoué quand des terrains communaux sont fermés, ce qui prive la population de l’accès aux sources d’eau nécessaires à la satisfaction de ses besoins quotidiens. Le droit à la santé peut être compromis quand des terres sont cultivées par des moyens industriels, particulièrement en utilisant des pesticides. D’autres composés atmosphériques présents sur les sites d’exploitation agricole, comme les poussières, les engrais et les régulateurs de croissance des végétaux, le pollen, les déchets d’origine animale et d’autres micro-organismes, contribuent comme on le sait à diverses maladies respiratoires. Quand la perte de l’accès aux ressources productives diminue les revenus et qu’il n’existe pas de prestations de sécurité sociale suffisantes, plusieurs des droits reconnus dans le Pacte peuvent être menacés, s’agissant notamment de l’alimentation, de l’accès aux soins de santé, ou des services sociaux qui passent par des paiements.

12. Le droit de prendre part à la vie culturelle peut être menacé par des changements d’affectation des terres ou des expulsions qui privent une population de terres qui ont pour elle une signification spirituelle ou religieuse particulière, notamment si ces terres sont l’une des bases de leurs pratiques sociales, culturelles et religieuses ou de l’expression de leur identité culturelle. La culture désigne cette « entité complexe qui comprend le lien spirituel et physique d’une personne avec les terres, les connaissances, les croyances, l’art, le droit, les mœurs, les coutumes et toutes autres capacités et habitudes ancestrales acquise par l’humanité en tant que membre de la société »[[13]](#footnote-14). En outre, les communautés autochtones et autres groupes traditionnels dépendent des ressources naturelles se trouvant sur leurs terres pour leur subsistance et l’organisation de leurs pratiques culturelles traditionnelles (voir par. 24 ci-après).

13. Dans le cadre du suivi de l’application du Pacte par les États parties, le Comité a rencontré de plus en plus de situations liées à la terre concernant de nombreux pays[[14]](#footnote-15). Le Comité a pris acte de ce que la concurrence pour l’accès à la terre et la maîtrise des terres exerce une pression croissante sur la réalisation des droits reconnus dans le Pacte. Conjuguée à des lois, des politiques et des processus d’aménagement urbain et rural inefficaces ou absents, la concurrence pour l’accès à la terre et la maîtrise des terres peut avoir pour effet de limiter directement ou indirectement l’égalité d’accès à la terre, et l’utilisation et la maîtrise des terres, et être à l’origine d’une protection insuffisante contre la spoliation et le déplacement[[15]](#footnote-16).

III. Obligations des États parties en vertu du Pacte

A. Non-discrimination et égalité

14. En vertu du paragraphe 2 de l’article 2 et de l’article 3 du Pacte, les États parties s’engagent à garantir à tous l’exercice, sur un pied d’égalité et sans discrimination aucune, des droits reconnus dans le Pacte. Les États parties doivent mettre fin à toutes les formes de discrimination de droit ou de fait, directes ou indirectes, et multiples, et prendre les mesures qui s’imposent pour garantir une égalité concrète[[16]](#footnote-17). En conséquence, les États parties ne doivent pas seulement réexaminer leurs lois et leurs politiques nationales à intervalles réguliers pour vérifier qu’elles ne provoquent pas de discrimination fondée sur des motifs interdits, mais aussi adopter certaines mesures, notamment d’ordre législatif, visant à interdire la discrimination, notamment de la part d’acteurs tant publics que privés, en ce qui concerne les droits reconnus dans le Pacte dans les contextes liés à la terre, et prendre des mesures temporaires spéciales pour garantir l’accès des groupes défavorisés aux biens et aux services indispensables.

15. Deux groupes sont particulièrement exposés au risque de discrimination dans la gouvernance du régime foncier, y compris dans l’organisation des droits de propriété foncière, dans l’enregistrement des terres selon divers processus, dont la délivrance de titres, mais aussi dans le cadre des programmes de réforme agraire. En premier lieu, une attention particulière doit être accordée à des groupes comme les peuples autochtones, les pêcheurs et les éleveurs, ou les ruraux sans terre qui dépendent de l’accès à des terrains communaux ou collectifs pour recueillir du bois de chauffage, s’approvisionner en eau ou en plantes médicinales, ou pouvoir chasser ou pêcher de temps à autre. Les formes de propriété coutumière peuvent apporter une sécurité aux personnes qui dépendent du patrimoine commun, pour lesquelles des droits de propriété en bonne et due forme ne constituent généralement pas la bonne solution. Néanmoins, les titres fonciers coutumiers peuvent être interprétés ou appliqués de manière discriminatoire. Les tentatives malavisées de « formaliser » les droits de propriété en procédant à la délivrance de titres et à la fermeture de terrains communaux − la privatisation du domaine commun qui aboutit à la généralisation des droits individuels de propriété foncière − ayant pour objet la « mise en valeur » de ces terrains par des investisseurs, peuvent exclure la population concernée de l’accès aux ressources dont elle dépend. Les États ont donc l’obligation de garantir la sécurité d’occupation à tous les utilisateurs légitimes des terres, particulièrement à ceux qui dépendent de régimes d’utilisation collective ou communale des terres.

16. Les femmes sont un autre groupe qui est souvent l’objet de discrimination dans la gouvernance foncière, et auquel une attention particulière doit donc être accordée. Dans beaucoup de pays, les femmes et les filles comptent parmi les personnes qui subissent le préjudice le plus élevé en raison du non-respect des obligations prévues par le Pacte dans des contextes liés à la terre, outre qu’elles sont vulnérables à la discrimination intersectionnelle. Dans ses observations finales relatives à un certain nombre d’États parties, le Comité a appelé spécialement l’attention sur la discrimination à l’égard des femmes, en ce qui concerne la sécurité d’occupation des terres ; l’accès à la terre, l’utilisation et la maîtrise des terres ; les biens matrimoniaux ; les successions ; et l’exclusion des processus décisionnels, y compris dans le contexte de formes communales d’occupation des terres[[17]](#footnote-18). Dans son observation générale no 16 (2005), le Comité a noté que les femmes ont le droit de posséder, d’utiliser ou de gérer un logement, des terres et des biens sur un pied d’égalité avec les hommes, et d’avoir accès aux ressources nécessaires à ces fins (par. 28)[[18]](#footnote-19). Dans son observation générale no 12 (1999), il a reconnu l’importance d’un accès sans restriction et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d’autres biens ainsi que d’en hériter (par. 26). Dans sa recommandation générale no 21 (1994), le Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes a dit que dans les pays qui ont mis en œuvre une réforme agraire ou un programme de redistribution des terres, il conviendrait de respecter rigoureusement le droit de la femme de posséder à égalité avec l’homme et, indépendamment de son statut marital, une part des terres ainsi redistribuées (par. 27). Les États devraient aussi contrôler et réglementer le droit coutumier, qui joue un rôle important dans l’administration des terres dans beaucoup de pays, pour protéger les droits des veuves et des filles qui subissent la règle traditionnelle de primogéniture masculine en matière d’héritage[[19]](#footnote-20).

17. Pour les femmes, la terre est une ressource décisive pour répondre aux besoins de subsistance et pouvoir accéder à d’autres biens et services, notamment au crédit. La terre est également importante pour améliorer la participation des femmes aux décisions du ménage et leur représentation dans les institutions rurales susceptibles d’accroître leur pouvoir décisionnel et leur influence sur les droits et les ressources collectifs. En outre, la propriété féminine tend à améliorer le bien-être des enfants[[20]](#footnote-21) et à améliorer l’accès aux services de planification familiale et aux soins prénatals[[21]](#footnote-22). Elle réduit aussi l’exposition des femmes à la violence, en partie du fait que les femmes qui disposent de la sécurité d’occupation peuvent échapper plus facilement à la violence conjugale en demandant une protection[[22]](#footnote-23), mais aussi en permettant aux femmes d’avoir un foyer plus sûr, en augmentant la confiance en soi et l’estime de soi des femmes et leur rôle dans la prise des décisions, et en les aidant à recevoir un plus grand soutien de leur cercle social et familial et de la collectivité[[23]](#footnote-24). Cependant, il est des lois et des coutumes sociales, dont celles qui prévoient qu’à la mort du mari, la terre appartient aux fils et non aux veuves ou aux filles, qui demeurent en place, en violation flagrante des droits des femmes[[24]](#footnote-25). Il arrive donc que les femmes soient encore nettement minoritaires dans le nombre total de détenteurs de titres. Dès lors, s’il est important de reconnaître les régimes fonciers coutumiers, la lutte contre la discrimination dans les droits fonciers impose d’allier tradition et modernité dans les régimes fonciers en supprimant les structures traditionnelles qui sont discriminatoires à l’égard des femmes, tout en s’appuyant sur les régimes fonciers autochtones et en les améliorant, notamment en formalisant et en codifiant les systèmes informels de droits fonciers, selon qu’il convient[[25]](#footnote-26).

B. Participation, consultation et transparence

18. La participation, la consultation et la transparence sont des principes fondamentaux pour l’exécution des obligations du Pacte qui concernent les terres. Les individus et les groupes doivent être informés et participer véritablement aux processus décisionnels qui peuvent avoir une incidence sur l’exercice des droits qui leur sont reconnus dans le Pacte dans des contextes liés à la terre[[26]](#footnote-27), faute de quoi leurs droits légitimes en tant qu’utilisateurs de terres risquent d’être bafoués. À cet égard, les États parties devraient élaborer les lois, les politiques et les procédures qui s’imposent pour garantir la participation et la consultation dans le cadre de toutes les politiques relatives à la terre. La participation et la transparence sont à prendre en considération dans l’enregistrement des terres, l’administration des terres et les mutations foncières, et s’imposent aussi avant toute mesure d’expulsion d’une terre. Les États parties doivent veiller notamment à ce qu’une information valable soit produite et diffusée régulièrement et efficacement concernant tous ces processus. Ces processus doivent être transparents, organisés dans les langues voulues, faire l’objet d’une large diffusion et donner accès à tous les documents utiles. Les personnes concernées doivent être contactées avant toute décision pouvant avoir une incidence sur leur droit à des moyens d’existence. Cela recouvre la liberté de recevoir et de diffuser des informations, la conduite de consultations véritables et la participation aux processus de négociation, de décision et de gestion relatifs aux terres, comme il est indiqué dans les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (par. 3B.6). La norme reconnue pour les peuples autochtones dans les travaux juridiques internationaux qui concernent ces peuples, et dans les mêmes Directives volontaires (par. 9.9) sont celles du consentement préalable libre et éclairé. Il n’y a de droit de participation véritable que si l’on ne risque aucune forme de représailles en utilisant ce droit.

C. Obligations que le Pacte impose aux États parties   
en ce qui concerne les terres

Obligation de respecter

19. Les États parties doivent reconnaître et respecter tout accès existant à la terre de tout détenteur légitime de droits d’occupation, étant donné qu’un accès sûr à des ressources productives comme la terre est indispensable à la réalisation du droit à l’alimentation et du droit au logement. Cela passe par un accès sûr à un lieu pour se loger et exercer une activité économique du secteur de l’emploi formel depuis son domicile, ainsi que des activités économiques domestiques. L’expression « détenteur légitime de droits d’occupation » a été établie à l’occasion de la négociation des Directives volontaires en 2012 pour clarifier le fait que les détenteurs légitimes de droits d’occupation ne sont pas seulement les détenteurs de titres fonciers officiels, mais aussi les détenteurs de droits d’occupation coutumiers, collectifs ou traditionnels que la loi pourrait ne pas reconnaître. Les États devraient s’abstenir de porter atteinte aux droits d’occupation légitimes, car ils agiraient ce faisant de manière incompatible avec le Pacte.

20. Indépendamment du (des) type(s) de régime foncier en place, les États parties devraient prendre des mesures pour veiller à ce que toutes les personnes disposent d’un niveau de sécurité acceptable dans le domaine foncier, et pour protéger les détenteurs de droits fonciers légitimes contre l’expulsion, la spoliation illégale, l’accaparement, le harcèlement et d’autres menaces. En outre, les États parties devraient prendre immédiatement des mesures en vue d’assurer la sécurité légale de l’occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés[[27]](#footnote-28). Sachant que la plupart des régimes d’occupation des terres reposent sur les droits des individus par rapport aux terres, les États parties devraient reconnaître et protéger les dimensions communales de l’occupation des terres, particulièrement dans le cas des peuples autochtones, des paysans et d’autres groupes traditionnels qui entretiennent avec leurs terres traditionnelles des liens matériels et spirituels qui sont indispensables à leur existence, leur bien-être et leur plein épanouissement. Il est tenu compte à cet égard des droits collectifs d’accès à la terre et d’utilisation et de maîtrise des terres, des territoires et des ressources qu’ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement ou qu’ils ont utilisés ou acquis[[28]](#footnote-29).

21. Au moment de l’enregistrement des terres et dans le cadre de l’administration des terres, il ne doit y avoir aucune discrimination, y compris liée au changement de situation matrimoniale, à l’absence de capacité juridique et à l’absence d’accès aux ressources économiques. La reconnaissance juridique et l’attribution des droits d’occupation aux individus, quel que soit leur sexe, aux familles, et aux groupes concernés, doit faire l’objet d’un processus systématique, qui offre pleinement la possibilité aux personnes vivant en situation de pauvreté et aux autres groupes défavorisés d’obtenir la reconnaissance juridique de leurs droits d’accès existants. Les États parties devraient répertorier l’ensemble des droits d’occupation et des détenteurs de droits existants, sans se limiter à ce qui figure dans les registres écrits. Ils devraient, à l’aide de règles publiques, fixer la définition des droits d’utilisation qui sont légitimes, conformément à toutes les dispositions pertinentes du Pacte et aux définitions figurant dans les Directives volontaires.

22. L’administration foncière devrait reposer sur des services accessibles et non discriminatoires dont l’exécution soit assurée par des organismes qui rendent des comptes et dont les décisions soient contrôlées par les organes judiciaires. Ces services doivent être accessibles et leur exécution doit être rapide et efficace. Les individus et les groupes défavorisés et marginalisés devraient être aidés dans l’utilisation de ces services et l’accès à la justice devrait leur être garanti. Cette assistance devrait s’étendre à l’aide devant la justice, y compris une aide judiciaire abordable et d’autres mesures d’assistance, particulièrement en faveur des personnes qui vivent dans des zones très isolées. Les États parties devraient prévenir la corruption en ce qui concerne l’administration foncière et le transfert des droits d’occupation en adoptant et en appliquant des mesures de lutte contre la corruption visant, notamment les conflits d’intérêts.

23. Le droit international reconnaît le droit des peuples autochtones aux terres et aux territoires qu’ils occupent traditionnellement[[29]](#footnote-30). Le droit international des droits de l’homme prévoit le respect et la protection des liens des populations autochtones avec leurs terres, leurs territoires et leurs ressources, les États étant tenus de délimiter leurs terres et de les protéger contre tout empiètement, et de respecter le droit des populations concernées de gérer leurs terres selon leurs propres modes d’organisation. Les prescriptions applicables aux peuples autochtones ont désormais été étendues, au moins, à certaines communautés traditionnelles qui entretiennent un rapport analogue à leurs terres ancestrales, centré sur le groupe plutôt que l’individu[[30]](#footnote-31). Les peuples autochtones ont donc le droit de faire délimiter leurs terres, et la réinstallation n’est autorisée que dans des circonstances étroitement définies et, en principe, sous réserve du consentement préalable, donnée librement et en connaissance de cause, des groupes concernés. Les lois et les politiques devraient protéger les peuples autochtones contre le risque d’empiètement de l’État sur leurs terres, notamment dans le cadre de projets industriels ou de grands investissements dans la production agricole[[31]](#footnote-32). Les cours régionales des droits de l’homme ont contribué à renforcer le droits des peuples autochtones à leurs terres et territoires[[32]](#footnote-33). Aussi bien la Cour interaméricaine des droits de l’homme que la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples ont estimé que les membres d’une communauté autochtone ayant involontairement perdu la possession de leurs terres, lorsque ces terres ont été transférées légalement à des tiers innocents, « ont droit à une restitution des terres en question ou à l’obtention d’autres terres de même superficie et d’égale qualité »[[33]](#footnote-34).

24. Les États parties devraient aussi reconnaître la valeur sociale, culturelle, spirituelle, économique, environnementale et politique des terres pour les groupes appliquant un régime foncier coutumier, et respecter les formes existantes de gouvernance autonome des terres. Il est important que les institutions traditionnelles des régimes fonciers collectifs garantissent à tous les membres de la collectivité, y compris aux femmes et aux jeunes, une participation véritable aux décisions qui intéressent la répartition des droits d’utilisation. Garantir l’accès aux ressources naturelles, pour ce qui est du Pacte, ne peut se limiter à accorder certaines protections pour les terres et les territoires des peuples autochtones. Certains parmi ces groupes dépendent du patrimoine commun. Les pêcheurs doivent avoir accès aux zones de pêche, mais le renforcement des droits de propriété individuelle peut nécessiter la délimitation des terres qui leur donnent accès à la mer ou aux cours d’eau. Les éleveurs constituent aussi un groupe particulièrement important en Afrique subsaharienne, où vivent près de la moitié des 120 millions d’éleveurs ou agriculteurs-éleveurs que compte la planète[[34]](#footnote-35). En outre, dans toutes les régions en développement, les ménages ruraux, bien souvent, restent tributaires de la collecte du bois pour cuisiner et se chauffer, et accèdent à l’eau par des puits ou des sources d’eau publics. L’officialisation des droits de propriété et la création de registres fonciers ne devraient pas aggraver la situation de tous ces groupes, car en les coupant des ressources dont ils dépendent, on menacerait leurs moyens d’existence.

25. Les États devraient assurer à toute personne un niveau acceptable de sécurité d’occupation garantissant une protection légale contre les expulsions forcées. Plus généralement, le Pacte impose aux États l’obligation de s’abstenir de porter atteinte aux droits d’occupation légitimes des utilisateurs des terres, en particulier en expulsant leurs occupants des terres dont ils dépendent pour vivre. Les décisions d’expulsion forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être considérées comme justifiées que dans les circonstances les plus exceptionnelles[[35]](#footnote-36). Les autorités compétentes doivent veiller à ce que les expulsions forcées soient conformes à une loi compatible avec le Pacte, ainsi qu’aux principes généraux du caractère raisonnable et de la proportionnalité entre l’objectif légitime de l’expulsion et ses conséquences pour les personnes expulsées[[36]](#footnote-37). Cette obligation découle de l’interprétation des obligations imposées aux États parties par le paragraphe 1 de l’article 2 du Pacte, lu conjointement avec l’article 11, et d’après les prescriptions de l’article 4, qui précise à quelles conditions ces limites à l’exercice des droits reconnus dans le Pacte sont autorisées[[37]](#footnote-38). Une expulsion doit donc répondre aux conditions suivantes pour être justifiée : en premier lieu, la limitation doit être déterminée par la loi ; en deuxième lieu, elle doit promouvoir l’intérêt général ou répondre à un motif « d’utilité publique » dans le cadre d’une société démocratique ; en troisième lieu, elle doit être adaptée au but légitime invoqué ; en quatrième lieu, la limitation doit être nécessaire, en ce sens que s’il existe plus d’une mesure dont on peut raisonnablement prévoir qu’elle remplirait la finalité de la limitation, c’est la moins restrictive qui doit être choisie ; enfin, les avantages de la limitation pour ce qui est de promouvoir le bien commun doivent l’emporter sur ses effets du point de vue de l’exercice du droit visé[[38]](#footnote-39). Les États parties devraient définir précisément la notion d’utilité publique dans le droit, de façon à permettre un contrôle judiciaire.

26. Lorsque des personnes ont été réinstallées et qu’un logement de remplacement leur a été attribué, ces circonstances doivent permettre l’accès aux nécessités d’ordre plus général que supposent des moyens d’existence. Le logement de remplacement doit répondre à des normes selon lesquelles le logement doit être sûr et il doit exister des services publics accessibles, notamment d’éducation et de santé, et s’agissant de la participation locale et des moyens d’existence. Tout doit être fait pour ne pas séparer les groupes, étant donné le rôle déterminant d’entraide et de solidarité de la collectivité dans les réseaux de voisinage et les moyens d’existence. Avant de procéder à quelque expulsion que ce soit, ou quelque changement que ce soit dans l’utilisation des terres qui risquerait de priver des personnes de l’accès à leurs ressources productives, les États parties devraient veiller à ce que toutes les autres solutions possibles soient étudiées en consultation avec les personnes concernées, dans le souci d’éviter autant que possible le recours à une mesure d’expulsion[[39]](#footnote-40). Les États parties ne devraient en aucun cas avoir recours aux expulsions forcées et à la démolition de logements à titre punitif[[40]](#footnote-41). Dans tous les cas, des recours ou des procédures légaux efficaces devraient être offerts aux personnes visées par des décisions d’expulsion.

27. Lorsque l’État détient la propriété ou la maîtrise des terres, il doit veiller à ce que les droits d’occupation légitimes des individus et des groupes sur ces terres, même en vertu d’un régime foncier coutumier, soient reconnus, respectés et protégés. Lorsque ces ressources sont utilisées et gérées collectivement, les régimes connexes d’utilisation et de gestion collectives doivent aussi être identifiés, reconnus et enregistrés. Les politiques visant à accorder des droits d’occupation de terres publiques à des paysans sans terre doivent se conformer à des objectifs sociaux et environnementaux plus généraux, dans le respect des obligations relatives aux droits de l’homme. Il doit être tenu compte des populations locales qui utilisent les terres traditionnellement au moment de la réattribution des droits d’occupation.

28. Il existe dans beaucoup de pays des régimes d’occupation informels qui résultent souvent de la complexité excessive des conditions juridiques et administratives à respecter pour changer l’affectation de terres et mettre en valeur des terres. Les États parties devraient établir des lois et des politiques qui permettent la reconnaissance de ces régimes informels, grâce à des processus participatifs et exempts de discrimination à l’égard des femmes, en accordant une attention particulière aux locataires et aux paysans et aux autres petits producteurs alimentaires.

Obligation de protéger

29. Les États parties devraient protéger l’accès à la terre des détenteurs légitimes de droits d’occupation en veillant à ce qu’ils ne soient pas expulsés arbitrairement et à ce que leurs droits d’accès à la terre ne soient pas éteints ou bafoués par l’action de tiers. Les États parties devraient aussi veiller à ce que les droits d’occupation légitimes soient protégés dans tous les processus relatifs au transfert de droits d’occupation existants, y compris les transactions volontaires ou involontaires qui résultent d’investissements, de politiques de remembrement ou d’autres mesures de réajustement et de redistribution liées à la question des terres.

30. Les États parties devraient établir des lois et des politiques propres à garantir des pratiques d’investissement responsables dans le domaine foncier, ce qui passe par une participation précoce de toutes les parties concernées et une réglementation équitable des processus de transfert. Dans tous ces processus, les personnes ou les groupes concernés doivent avoir accès à des mécanismes de plainte qui leur permettent de contester les décisions émanant des autorités locales, des conseils d’administration d’investisseurs ou d’autres parties avant que la mise en œuvre ne débute et jusqu’à ce qu’une indemnisation équitable soit versée. Des études d’impact doivent être effectuées *ex ante* pour déterminer le préjudice possible et des options pour y remédier. Des principes de responsabilité des investisseurs et des investissements doivent être définis par la loi et leur application doit pouvoir être contrôlée. Des pratiques d’investissement responsables devraient respecter les droits d’occupation légitimes et ne pas porter atteinte aux droits de l’homme et à des objectifs de politique générale comme la sécurité alimentaire et l’utilisation durable des ressources naturelles. Les États parties devraient prévoir des règles transparentes sur l’échelle, l’ampleur et le type de transactions autorisées pour les droits d’occupation, et définir à partir de quelle échelle une transaction est considérée comme importante dans leur contexte national[[41]](#footnote-42).

31. Les États parties devraient disposer de garanties et de politiques pour protéger les droits d’occupation légitimes, particulièrement dans l’optique de la protection du droit à un niveau de vie suffisant, au titre de l’article 11 du Pacte, contre les risques pouvant survenir en cas de transaction de grande ampleur liée à des droits d’occupation. Les investissements fonciers de grande ampleur risquent de porter atteinte aux droits consacrés par le Pacte car ils ont des conséquences habituellement pour un grand nombre de petits exploitants, dont les titres informels d’utilisation des terres sont souvent mal reconnus[[42]](#footnote-43). Les garanties en question pourraient consister à plafonner les transactions foncières autorisées et obliger à ce que les transferts soient approuvés par l’assemblée parlementaire nationale au-delà d’une certaine limite. La commission recommande aux États d’étudier la possibilité de promouvoir une série de modèles de production et d’investissement qui n’aient pas pour conséquence le déplacement massif des occupants de terres, notamment à l’aide de partenariats avec les détenteurs locaux de droits d’occupation.

32. L’obligation de protéger recouvre une obligation positive de prendre des mesures législatives et autres pour établir des normes précises à l’intention d’acteurs non étatiques comme les entreprises et les investisseurs privés dans le contexte des acquisitions et baux fonciers d’échelle importante dans le pays et à l’étranger, notamment[[43]](#footnote-44). Les États parties devraient adopter un cadre juridique obligeant les entreprises à faire diligence raisonnable en matière de droits de l’homme[[44]](#footnote-45) de façon à détecter, prévenir et atténuer les effets préjudiciables de leurs décisions et activités sur les droits consacrés par le Pacte. Les cadres juridiques devraient donc empêcher que les régimes d’occupation des terres ne favorisent une concentration accrue de la propriété et des privilèges fonciers. Les États devraient s’abstenir de conclure avec d’autres États ou des institutions financières internationales des accords internationaux qui protègent ces institutions ou des entreprises de toute responsabilité ou leur accordent l’immunité pour des activités qui menacent les droits reconnus dans le Pacte[[45]](#footnote-46).

33. On préconise depuis quelques années la délivrance de titres afin de protéger les utilisateurs de terres contre des mesures d’expulsion de l’État et l’empiètement d’acteurs privés, particulièrement de grands propriétaires fonciers ou de grands investisseurs. Ce processus, que l’on appelle parfois « formalisation », consiste à délimiter les terres effectivement occupées et utilisées par chaque utilisateur (et reconnues généralement par le droit coutumier), de plus en plus à l’aide de procédés numériques, et à attribuer à l’utilisateur un acte le protégeant des mesures d’expropriation, tout en lui permettant de vendre ses terres. Le bilan des politiques de délivrance de titres est contrasté. La clarification des droits de propriété devait assurer la sécurité d’occupation, pour permettre aux habitants des établissements informels d’être reconnus comme propriétaires ou protéger les petits exploitants contre les mesures d’expulsion. Elle a aussi été justifiée par la nécessité d’établir un marché des droits fonciers, qui permette de transférer plus facilement les droits de propriété et de diminuer les coûts de transaction dans les pays considérés. Ces deux objectifs peuvent être contradictoires dans la mesure où la marchandisation des droits de propriété peut être une source d’exclusion et accroître l’insécurité d’occupation. Dès lors, les États devraient adopter des lois et des politiques pour faire en sorte que les programmes de délivrance de titres ne visent pas seulement à faciliter la vente de terres et la marchandisation de l’occupation des terres. Si ces lois ou règlements font défaut, la délivrance de titres pour des formes d’occupation coutumières préexistantes peut aggraver les différends au lieu de clarifier la situation, et diminuer la sécurité au lieu d’améliorer celle-ci[[46]](#footnote-47).

Obligation de réalisation

34. Les États parties doivent ménager aux personnes sans terre ou vivant dans la pauvreté un accès à la terre, une utilisation des terres et une maîtrise des terres qui soient sûrs, équitables et durables, en particulier aux femmes et aux secteurs marginalisés de la société, qui en dépendent pour réaliser leurs droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à l’alimentation, le droit au logement et le droit à un niveau de vie suffisant[[47]](#footnote-48). Le cas échéant, « il convient que les États mettent en œuvre … des réformes foncières et autres politiques de réforme, en vue de garantir un accès rationnel et équitable à la terre et de renforcer la croissance au bénéfice des populations démunies »[[48]](#footnote-49). Il convient de prêter une attention particulière aux éleveurs itinérants et aux peuples autochtones du point de vue de leurs liens avec la terre et les ressources naturelles, et aux spoliations opérées dans le cadre de réformes foncières à l’époque de la colonisation et de l’apartheid, et aux réformes foncières nécessaires pour y remédier. En principe, la privation de droits fonciers, tous les processus de restitution de terres, et les réformes foncières doivent être accompagnés d’une indemnisation juste et rapide. Comme la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples l’a estimé dans ses Principes et lignes directrices concernant la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples, les États parties doivent aussi veiller à ce que l’indemnisation en cas d’acquisition publique de biens garde un juste équilibre entre les droits de l’individu et l’intérêt général de la société. En règle générale, l’indemnisation doit correspondre à la valeur marchande normale des biens acquis. Cependant, dans certaines circonstances, l’intérêt général peut imposer une indemnisation inférieure à la valeur marchande ou, exceptionnellement, l’absence de toute indemnisation (par. 55 e)).

35. La communauté internationale a reconnu l’importance de la réforme agraire. Ainsi, dans la Déclaration finale adoptée à la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural en 2006, les États membres de la FAO se sont accordés sur le principe de « [l]a réalisation de réformes agraires appropriées, surtout dans les zones soumises à de fortes disparités sociales, à la pauvreté et à l’insécurité alimentaire, comme moyen d’élargir de façon durable l’accès à la terre et aux autres ressources, ainsi que le contrôle de celles-ci »[[49]](#footnote-50). Une distribution plus équitable des terres peut avoir un effet significatif sur la réduction de la pauvreté[[50]](#footnote-51). En outre, un accès plus équitable des populations démunies des zones rurales à la terre contribue à l’inclusion sociale et à l’autonomisation économique[[51]](#footnote-52). Il améliore la sécurité alimentaire, car il rend l’alimentation plus accessible et abordable, ce qui constitue un amortisseur contre les chocs extérieurs[[52]](#footnote-53). Les programmes de répartition des terres devraient aussi soutenir les petites exploitations familiales, qui peuvent souvent utiliser les terres de manière plus durable, et également contribuer au développement rural en raison de leur intensité de main-d’œuvre plus importante. Une répartition plus équitable des terres et la mise en valeur d’exploitations familiales gérées par leurs propriétaires sont donc souhaitables pour des raisons d’efficacité et d’équité[[53]](#footnote-54). Néanmoins, les programmes de redistribution des terres n’auront pas de résultat positif si l’on n’aide pas comme il convient les bénéficiaires à améliorer leur capacité d’utiliser les terres de manière productive. Les politiques possibles pour favoriser la réussite économique de ces exploitants familiaux devraient porter notamment sur l’éducation, l’accès facilité au crédit, l’aide à l’utilisation des débouchés commerciaux et l’accès commun au matériel. Les politiques doivent être formulées d’une manière qui permette aux bénéficiaires de tirer parti des terres qu’ils acquièrent et ne les incite pas à les vendre pour subvenir à leurs besoins minimums. La redistribution des terres et les réformes agraires devraient accorder une attention particulière à l’accès des jeunes à la terre, et respecter et protéger les régimes collectifs et coutumiers d’occupation des terres.

36. Les États devraient agir au maximum des ressources dont ils disposent pour réaliser progressivement le droit d’accès aux ressources productives des individus et des groupes dont le droit à un niveau de vie suffisant serait sinon bafoué. Ils doivent prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées pour réaliser cet accès. Le paragraphe 2 a) de l’article 11 du Pacte impose aux États parties l’obligation d’améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l’utilisation des ressources naturelles. Il s’ensuit que les États doivent appuyer des programmes de réforme agraire qui garantissent un accès suffisant à la terre, en particulier aux petits agriculteurs qui dépendent de l’accès à la terre pour leur subsistance[[54]](#footnote-55). Les politiques et les lois devraient être accompagnées de mesures d’appui appropriées et sensibles à l’égalité des sexes, conçues à l’aide de processus participatifs, et devraient viser à pérenniser les réformes agraires. Ces politiques et ces lois devraient prévoir des garanties appropriées contre toute reconcentration des terres après la réforme, notamment des dispositions instaurant un plafonnement et des garanties légales visant à protéger le régime d’occupation collective et coutumière des terres.

37. Les États parties devraient mener une planification régionale à long terme afin de préserver la fonction environnementale des terres. Ils devraient privilégier et favoriser des utilisations des terres reposant sur une approche fondée sur les droits de l’homme de la conservation, de la biodiversité et de l’utilisation durable des terres et des autres ressources naturelles[[55]](#footnote-56). Ils devraient aussi, notamment, favoriser l’utilisation durable des ressources naturelles en reconnaissant, protégeant et promouvant les utilisations traditionnelles des terres, en adoptant des politiques et des mesures visant à renforcer les moyens d’existence fondés sur les ressources naturelles et la conservation à long terme des terres. Ils prévoient à ce titre des mesures spécifiques pour aider les communautés et les populations à prévenir les conséquences du réchauffement de la planète, ainsi qu’à les atténuer et à s’y adapter. Les États devraient créer les conditions nécessaires à la régénération des capacités et des cycles biologiques et autres capacités naturelles et devraient être tenus de coopérer avec les populations locales, les investisseurs et d’autres acteurs pour faire en sorte que l’utilisation des terres à des fins agricoles et autres respecte l’environnement et n’accélère pas l’appauvrissement des sols et l’épuisement des réserves d’eau[[56]](#footnote-57).

D. Obligations extraterritoriales

38. Les obligations extraterritoriales sont d’une importance particulière pour l’exécution des obligations relatives aux terres que prévoit le Pacte. Les transferts de terres sont bien souvent financés ou suscités par des acteurs internationaux, qu’il s’agisse d’investisseurs publics comme les banques de développement qui financent des projets de développement nécessitant des terres comme les barrages ou les parcs d’énergie renouvelable, ou d’investisseurs privés. En examinant les rapports d’États parties, le Comité a constaté qu’il était de plus en plus souvent fait mention des répercussions, pour l’accès des individus, des groupes et des peuples autochtones aux ressources productives, de négociations, d’accords et de pratiques d’investissement international qui prennent parfois la forme de partenariats public-privé entre des organismes publics et des investisseurs privés étrangers. Compte tenu de ce qui précède, les États parties devraient prendre les mesures nécessaires pour empêcher que des acteurs non étatiques sur lesquels ils peuvent exercer une influence ne commettent des violations des droits de l’homme à l’étranger, sans porter atteinte à la souveraineté des États hôtes ni diminuer leurs obligations[[57]](#footnote-58).

Obligation extraterritoriale de respecter

39. L’obligation extraterritoriale de respecter impose aux États parties de s’abstenir de toute acte qui entrave, directement ou indirectement, la jouissance des droits reconnus dans le Pacte dans les contextes liés à la terre en dehors de leur territoire. Elle leur impose aussi de prendre des mesures concrètes pour empêcher que leurs politiques et mesures intérieures et internationales, notamment leurs politiques relatives au commerce, à l’investissement, à l’énergie, à l’agriculture, au développement et à l’atténuation des changements climatiques, n’entravent, directement ou indirectement, la jouissance des droits de l’homme[[58]](#footnote-59). Cela vaut pour toutes les formes de projets exécutés par des organismes de développement ou financés par des banques de développement. Les politiques de garanties établies par la Banque mondiale et d’autres banques internationales de développement, notamment en ce qui concerne les investissements dans le domaine foncier, constituent une reconnaissance de cette obligation[[59]](#footnote-60). À la suite de la crise alimentaire mondiale de 2007-2008, le nombre d’investissements fonciers de grande ampleur a augmenté partout dans le monde, occasionnant divers problèmes pour les habitants ou les utilisateurs de terres concernés, notamment des expulsions forcées ou non consenties sans indemnisation appropriée. Dans le souci d’atténuer ou d’empêcher ce type de situations, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ont été établies, et les normes de performance de la Société financière internationale (SFI) ont été actualisées en 2012[[60]](#footnote-61), de même que les garanties correspondantes de la Banque mondiale, par la suite. En outre, les États parties qui sont membres d’institutions financières internationales, notamment de la Banque mondiale, du Fonds international de développement agricole et de banques régionales de développement, devraient prendre des dispositions pour veiller à ce que leurs politiques et autres pratiques de prêt ne compromettent pas l’exercice des droits reconnus dans le Pacte qui concernent la terre.

40. Les États parties qui soutiennent ou opèrent des investissements fonciers à l’étranger, notamment à travers des entreprises publiques ou semi-publiques ou dont l’État détient le contrôle, y compris les fonds souverains et les fonds de pension publics, ainsi que les partenariats public-privé[[61]](#footnote-62), doivent faire en sorte de ne pas diminuer la capacité d’autres États de s’acquitter des obligations que leur confère le Pacte. Les États parties doivent mener des études d’impact sur les droits de l’homme préalablement à tout investissement de cette nature et les réévaluer et les réviser à intervalles réguliers. Ces évaluations doivent être menées en y associant véritablement le public et les résultats doivent en être publiés et éclairer toute mesure visant à empêcher tout violation des droits de l’homme ou atteinte à ces droits, et faire cesser les violations ou atteintes et y remédier[[62]](#footnote-63).

41. Les États parties doivent faire en sorte que l’élaboration, la conclusion, l’interprétation et l’application des accords internationaux relatifs à des domaines comme le commerce, l’investissement, le financement, la coopération au développement et les changements climatiques, notamment, soient conformes aux obligations que leur confère le Pacte et ne soient pas préjudiciables à l’accès aux ressources productives dans d’autres pays[[63]](#footnote-64).

Obligation extraterritoriale de protéger

42. L’obligation extraterritoriale de protéger veut que les États parties instituent les mécanismes réglementaires nécessaires pour veiller à ce que les entreprises, y compris les sociétés transnationales, et les autres acteurs non étatiques qu’ils sont en mesure de réglementer, n’entravent pas l’exercice des droits reconnus dans le Pacte dans des contextes liés à la terre dans des pays étrangers. Il en va de même pour l’acquisition de terres et les autres activités économiques qui ont une incidence sur la jouissance de l’accès aux ressources productives, y compris la terre. Les États parties doivent veiller à ce que les investisseurs domiciliés à l’étranger et qui investissent dans des terres agricoles à l’étranger ne privent pas les individus ou les populations de l’accès à la terre ou aux ressources connexes dont ils dépendent pour vivre. Une obligation de diligence raisonnable peut ainsi devoir être imposée aux investisseurs pour veiller à ce que des terres ne soient pas acquises ou prises à bail en violation des principes et normes internationaux applicables[[64]](#footnote-65).

Obligation extraterritoriale de respecter

43. Conformément au paragraphe 1 de l’article 2 du Pacte, les États devraient agir par l’assistance et la coopération internationales en vue d’assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte qui concernent la terre, ce qui peut aussi avoir des retombées positives pour des personnes et des groupes vivant à l’extérieur de leur territoire. Il devrait être prévu dans le cadre de l’aide une coopération technique, un appui financier et un renforcement des capacités institutionnelles, pour des questions comme l’administration des terres, le partage de connaissances et la mise au point de politiques nationales dans le domaine foncier, ainsi que le transfert des technologies utiles.

44. La coopération et l’assistance internationales devraient viser à soutenir des politiques nationales propres à garantir la sécurité d’occupation à ceux dont les droits d’utilisation légitimes ne sont pas reconnus. Il devrait être évité que ces politiques n’aboutissent à la concentration ou à la marchandisation des terres, et elles devraient viser à améliorer l’accès et la sécurité d’occupation de certains groupes défavorisés et vulnérables. Il devrait exister des garanties appropriées et les personnes et les groupes concernés par des mesures de coopération et d’assistance internationales devraient avoir accès à des mécanismes de recours indépendants. La coopération et l’assistance internationales peuvent soutenir les efforts menés pour parvenir au niveau des États à des politiques foncières durables, qui fassent ou deviennent partie intégrante des plans officiels d’utilisation des terres ou de la politique d’aménagement du territoire en général.

IV. Thèmes particuliers intéressant l’application des droits reconnus dans le Pacte dans les contextes liés à la terre

A. Conflits armés et situations postconflit

45. Il existe des liens entre les conflits armés, la terre et la jouissance des droits reconnus dans le Pacte. Parfois, les conflits fonciers, en particulier s’ils sont liés à une répartition structurellement inéquitable des droits d’occupation des terres qui provient, notamment, des anciens systèmes coloniaux ou d’apartheid, peuvent faire partie des causes profondes des conflits ou en constituer un élément déclencheur. Dans d’autres cas, les conflits peuvent provoquer des déplacements forcés et l’accaparement ou la spoliation de terres, en particulier à l’égard de populations vulnérables comme les paysans, les peuples autochtones, les minorités ethniques ou les femmes. Il mérite d’être noté que le règlement des différends et des litiges fonciers peut être une des clés pour bâtir une société résiliente et préserver la paix[[65]](#footnote-66). Ainsi, les États devraient tout mettre en œuvre pour empêcher la spoliation de terres pendant les conflits armés. Si des spoliations se produisent cependant, les États sont tenus d’établir des programmes de restitution pour garantir à tous les réfugiés et personnes déplacées le droit à la restitution de toute terre qui leur aurait été retirée arbitrairement ou illégalement[[66]](#footnote-67). Les États doivent aussi remédier à tous les litiges fonciers qui risquent de ranimer un conflit armé.

46. Les mesures préventives adoptées pour empêcher la spoliation de terres en période de conflit armé devraient prendre en considération au minimum ce qui suit : a) la protection des droits d’occupation des populations vulnérables devrait être intégrée dans tous les systèmes d’alerte précoce concernant les droits de l’homme ; b) les interventions humanitaires devraient être associées à des mesures visant à empêcher la spoliation de terres ; c) les États devraient créer un système d’information répertoriant tout le patrimoine exposé à un risque de spoliation, non seulement pour prévenir les spoliations, mais aussi, le cas échéant, pour faciliter la restitution future des terres[[67]](#footnote-68) ; et d) les États devraient étudier la possibilité de bloquer le marché foncier là où les risques de déplacement de populations et de spoliation de terres sont élevés. Toutes ces mesures préventives devraient protéger non seulement la propriété, mais aussi toutes les formes d’occupation des terres, y compris le régime coutumier, car ceux qui courent le plus grand risque de spoliation de leurs terres n’en sont pas nécessairement les propriétaires formels.

47. Les programmes de restitution des terres devraient prévoir des mesures pour garantir le droit des réfugiés et des personnes déplacées au retour volontaire sur leurs anciennes terres ou à l’endroit où ils avaient leur résidence habituelle, dans la sécurité et la dignité. Si la restitution n’est pas possible, les États devraient établir des mécanismes d’indemnisation appropriés[[68]](#footnote-69). Les États devraient établir et favoriser des procédures, des institutions et des mécanismes équitables, rapides, indépendants, transparents et non discriminatoires pour évaluer toutes les demandes de restitution de terres et faire droit à ces demandes. Devraient être couverts non seulement les droits de propriété, mais aussi toutes les formes d’occupation des terres, particulièrement si elles sont liées à la jouissance des droits reconnus dans le Pacte. Une attention particulière doit être accordée au traitement approprié de la question des « occupants secondaires », qui sont des personnes en situation vulnérable qui occupent des terres quand les occupants légitimes ont fui en raison du conflit armé. Une procédure régulière doit être garantie aux occupants secondaires ; si leur expulsion est nécessaire, elle doit faire intervenir une consultation véritable et les États doivent, si nécessaire, leur assurer un logement de remplacement et des services sociaux pour leur garantir un niveau de vie suffisant.

48. Dans bien des situations postconflit, les programmes de restitution des terres, même efficaces, peuvent s’avérer insuffisants pour empêcher de nouveaux litiges et garantir les droits reconnus dans le Pacte aux réfugiés et aux personnes déplacées. Il n’est pas rare que les réfugiés et les personnes déplacées aient été déjà pauvres avant d’être dépossédés et que le régime d’occupation des terres ait été profondément inégalitaire avant le conflit armé, particulièrement à l’égard des femmes, qui sont souvent exclues des droits fonciers. En pareilles circonstances, la restitution ou l’indemnisation des terres ne suffisent pas à elles seules, car ces mesures ne permettraient pas d’extraire de la pauvreté les personnes concernées, ni ne diminueraient les inégalités sociales et entre les sexes dans le domaine foncier. Dans ce type de contexte, les réparations en faveur des victimes de déplacement dans leur propre pays ou de violence devraient aller au-delà de la restitution. Elles devraient avoir une finalité transformatrice[[69]](#footnote-70), en ce sens qu’elles devraient prévoir des politiques et des mesures visant à réduire les inégalités et à améliorer le niveau de vie des personnes concernées. Des mesures spécifiques devraient être prises pour améliorer l’égalité entre les sexes dans l’occupation des terres, notamment en accordant la préférence aux femmes dans l’attribution de droits fonciers. En outre, les États devraient faire en sorte que les programmes de restitution de terres prévoient des politiques de réforme rurale sous la forme d’une aide technique, financière et éducative aux bénéficiaires.

B. Mesures d’évaluation et de suivi

49. Les États devraient veiller à ce que les individus et les groupes soient en mesure de recevoir et de diffuser l’information relative à la jouissance des droits reconnus dans le Pacte qui concernent les terres. Ils doivent contrôler régulièrement l’application des régimes d’occupation des terres et de toutes les politiques, lois et mesures qui ont une incidence sur la réalisation des droits reconnus dans le Pacte dans les contextes liés à la terre. Ces processus devraient passer par des données qualitatives et des données quantitatives ventilées recueillies par les populations locales, entre autres acteurs, être inclusifs et participatifs, et accorder une attention particulière aux groupes marginalisés et défavorisés. Dans les pays où il existe des régimes collectifs et coutumiers d’occupation des terres en milieu rural, le contrôle devrait passer par des mécanismes participatifs pour surveiller les effets de certaines politiques sur l’accès à la terre pour les habitants des zones concernées.

C. Corruption

50. L’administration foncière est un des domaines où on peut rencontrer le plus de corruption. La corruption peut survenir au moment de la délimitation des terres et en compromettre l’intégrité, et dans le cadre des programmes de délivrance de titres ; au stade de la conception des programmes d’utilisation des terres et de la désignation de terres comme « sous-utilisées » ou « vacantes » ; dans l’utilisation de dispositions relatives à l’« utilité publique » ou au « domaine éminent » pour justifier l’expropriation de terres ; et au moment de la vente ou de la location à bail de terres à des investisseurs par les pouvoirs publics ou des notables locaux.

51. Les États devraient intégrer dans toutes les politiques foncières nécessaires les mécanismes de responsabilité voulus pour empêcher la corruption et devraient « s’efforcer d’empêcher la corruption sous toutes ses formes, à tous les niveaux et en toutes circonstances »[[70]](#footnote-71). Les États devraient réexaminer et contrôler les politiques et les cadres juridiques et institutionnels à intervalles réguliers pour en maintenir l’efficacité. Les organismes d’exécution et les autorités judiciaires devraient dialoguer avec la société civile, les représentants des utilisateurs et le public pour améliorer les services et s’attacher à empêcher la corruption par des processus et des décisions transparents[[71]](#footnote-72). À cet égard, ils devraient, en particulier, recourir à la consultation et à la participation et respecter la primauté du droit et les principes de transparence et de responsabilité[[72]](#footnote-73).

D. Droits des paysans

52. L’accès à la terre est un enjeu d’importance pour réaliser le droit à des moyens d’existence des paysans du monde entier. Pour certains groupes, dont les paysans, le traitement de leur accès à la terre et aux autres ressources productives est d’une importance telle pour la réalisation de plusieurs droits reconnus dans le Pacte qu’il y a équivalence fonctionnelle entre celui-ci et un droit à la terre. À cet égard, l’Assemblée générale a adopté en décembre 2018 la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. L’article 17 traite du droit à la terre des paysans et des autres personnes vivant dans les zones rurales, y compris le droit d’accéder à la terre et de l’utiliser et de la gérer d’une manière durable. Ces droits devraient permettre à ces groupes de s’assurer un niveau de vie suffisant, d’avoir un endroit où vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et de développer leurs cultures. Les États devraient prendre des mesures pour aider les paysans à utiliser la terre d’une manière durable, à préserver la fertilité du sol et de ses ressources productives et à éviter de compromettre la jouissance de l’environnement pour autrui, en veillant à ce que chacun ait accès à l’eau potable et en préservant la biodiversité.

E. Les défenseurs des droits de l’homme

53. La situation des défenseurs des droits de l’homme est particulièrement difficile dans les situations de litige liées à la terre[[73]](#footnote-74). Le Comité a été régulièrement informé de menaces et d’agressions dont auraient fait l’objet des personnes qui cherchaient à protéger les droits que le Pacte leur reconnaît ou reconnaît à d’autres, et auraient été souvent victimes de harcèlement, de criminalisation, de diffamation et d’assassinats, particulièrement dans le contexte de projets d’extraction et de développement[[74]](#footnote-75). Conformément à la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l’homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter les défenseurs des droits de l’homme et leur action, y compris s’agissant des questions foncières, et s’abstenir de leur infliger des sanctions pénales ou de prévoir de nouvelles infractions pénales dans le but d’entraver leur action.

F. Changements climatiques

54. Les changements climatiques auront de graves conséquences pour l’accès à la terre dans de nombreux pays et les droits des utilisateurs légitimes seront alors compromis. L’élévation du niveau de la mer a une incidence sur les zones côtières pour ce qui est du logement, de l’agriculture et de l’accès à la pêche. L’élévation des températures, la modification du régime des précipitations et la fréquence croissante de phénomènes météorologiques extrêmes comme les sécheresses et les inondations seront préjudiciables à l’accès à la terre[[75]](#footnote-76). Les États devraient coopérer sur le plan international et s’acquitter de leur obligation d’atténuer les émissions et des engagements qu’ils ont acceptés au titre de l’application de l’Accord de Paris. En outre, les États ont l’obligation de concevoir à l’échelon national des politiques d’adaptation aux changements climatiques qui prennent en considération toutes les formes de changement d’affectation des terres induites par les changements climatiques, d’enregistrer toutes les personnes touchées et d’agir au maximum des ressources dont ils disposent pour remédier aux effets des changements climatiques, particulièrement à leurs effets sur les groupes défavorisés.

55. Étant donné que les changements climatiques touchent tous les pays, y compris ceux dont on peut estimer qu’ils y ont le moins contribué, les pays qui ont historiquement contribué le plus à ces changements et ceux qui en sont les principaux contributeurs à l’heure actuelle doivent aider ceux qui en souffrent le plus, mais en gèrent difficilement les effets, notamment en soutenant et en finançant des mesures d’adaptation relatives aux terres. Les mécanismes de coopération pour les mesures d’atténuation des changements climatiques et d’adaptation à ces changements doivent prévoir un ensemble solide de garanties environnementales et sociales pour faire en sorte qu’aucun projet ne porte préjudice aux droits de l’homme et à l’environnement et pour garantir l’accès à l’information et l’organisation de consultations véritables avec les personnes concernées par les projets. Ils doivent également respecter le consentement préalable − donné librement et en connaissance de cause − des peuples autochtones[[76]](#footnote-77).

V. Moyens de recours

56. Les États parties devraient veiller à disposer de systèmes administratifs et judiciaires efficaces pour appliquer les politiques et les cadres juridiques relatifs à la terre, et faire en sorte que leurs autorités administratives et judiciaires agissent conformément aux obligations que le Pacte impose à l’État. Des mesures devraient ainsi être prises pour assurer des services non discriminatoires, rapides et accessibles à tous les titulaires de droits de façon à protéger les droits d’occupation et à promouvoir et à faciliter l’exercice de ces droits, y compris dans les zones rurales isolées[[77]](#footnote-78). L’accès à la justice est fondamental ; les États parties doivent faire en sorte que, même dans les zones isolées, il soit accessible et abordable, particulièrement aux groupes défavorisés et marginalisés. Les moyens de recours doivent être suffisants pour répondre aux besoins des victimes de violations, en leur donnant accès à tous les renseignements utiles et à des mesures suffisantes de réparation et d’indemnisation, y compris, s’il y a lieu, le droit à la restitution des terres et au retour pour les réfugiés et les personnes déplacées. L’accès à la justice devrait comporter l’accès à des procédures pour remédier aux conséquences des activités des entreprises, aussi bien dans les pays où elles ont leur siège, que partout où des violations ont été commises[[78]](#footnote-79).

57. Les États parties devraient renforcer les moyens dont disposent leurs autorités administratives et judiciaires pour garantir l’accès à des moyens rapides, abordables et efficaces de règlement des différends portant sur les droits d’occupation, grâce à des organes judiciaires et administratifs impartiaux et compétents, en particulier dans les zones rurales isolées[[79]](#footnote-80). Les États parties devraient reconnaître les formes coutumières et autres de règlement des différends qui existent et coopérer avec celles-ci, en veillant à ce qu’elles offrent des moyens équitables, fiables, accessibles et non discriminatoires de régler rapidement les différends portant sur les droits d’occupation, dans le respect des droits de l’homme[[80]](#footnote-81). Pour les terres, les zones de pêche et les forêts qui sont utilisées par plus d’un groupe, les moyens de régler les litiges entre les différents groupes devraient être renforcés ou complétés[[81]](#footnote-82).

1. \* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l’information la plus récente puisse y figurer. [↑](#footnote-ref-2)
2. \*\* Les notes de bas de page du présent document sont reproduites en anglais seulement. [↑](#footnote-ref-3)
3. \*\*\* Les Corapporteurs savent gré de sa contribution à Olivier De Schutter, qui a fait partie des corapporteurs du projet d’observation générale à l’origine et pendant l’élaboration de celui-ci en tant que membre du Comité jusqu’à mai 2020. [↑](#footnote-ref-4)
4. See <https://ourworldindata.org/urbanization>. The Department on Economic and Social Affairs has estimated that in 2050, more than two thirds of the world (more than 7 billion people) will live in urban areas. See https://population.un.org/wup. [↑](#footnote-ref-5)
5. See A/HRC/34/51. [↑](#footnote-ref-6)
6. The guidelines have acquired a high degree of legitimacy due to the inclusive nature of the Committee on World Food Security. [↑](#footnote-ref-7)
7. See [www.fao.org/3/a-au866e.pdf](https://unitednations-my.sharepoint.com/personal/philippa_fletcher_un_org/Documents/Documents/CURRENT%20DOX/www.fao.org/3/a-au866e.pdf). Principle 5 is entitled “Respect tenure of land, fisheries and forests, and access to water”. See also United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, art. 17. [↑](#footnote-ref-8)
8. United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, art. 17. See also United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) of the international labour Organization (ILO). [↑](#footnote-ref-9)
9. A/HRC/4/18, annex I. [↑](#footnote-ref-10)
10. Peasants are currently estimated to represent almost a third of the world’s population. Around 75 per cent of hunger and malnutrition can be found in rural areas. See Committee on World Food Security, High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, *Investing in smallholder agriculture for food security* (Rome**,** 2013). [↑](#footnote-ref-11)
11. International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Final Declaration (ICARRD 2006/3). [↑](#footnote-ref-12)
12. World Summit on Food Security (WSFS 2009/2). [↑](#footnote-ref-13)
13. African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, communication No. 276/2003, decision, forty-sixth ordinary session, 11–25 November 2005, para. 241. [↑](#footnote-ref-14)
14. The Committee has referred to land-related issues in the concluding observations it has adopted concerning approximately 50 States parties since 2001. [↑](#footnote-ref-15)
15. See, e.g., E/C.12/IND/CO/5, E/C.12/KHM/CO/1, E/C.12/MDG/CO/2 and E/C.12/TZA/CO/1-3. [↑](#footnote-ref-16)
16. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 20 (2009), paras. 7–8. [↑](#footnote-ref-17)
17. With regard to discrimination in relation to access to land, particularly access and ownership, see, e.g., E/C.12/GIN/CO/1, E/C.12/CMR/CO/4, E/C.12/MLI/CO/1, E/C.12/NER/CO/1, E/C.12/ZAF/CO/1 and E/C.12/CAF/CO/1. Concerning the very small number of women who own land, see, e.g., E/C.12/ZAF/CO/1. Regarding traditional and customary law and practice depriving women of their inheritance and property rights, see, e.g., E/C.12/BEN/CO/3, E/C.12/CMR/CO/4, E/C.12/ZAF/CO/1, E/C.12/NER/CO/1 and E/C.12/CAF/CO/1. Regarding patriarchal attitudes and attitudes based on stereotypes, see, e.g., E/C.12/NER/CO/1. [↑](#footnote-ref-18)
18. See also Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa, arts. 15–16, 18 and 19 (c). [↑](#footnote-ref-19)
19. E/C.12/1/Add.106, paras. 27 and 50. [↑](#footnote-ref-20)
20. Cheryl Doss, “The effects of intrahousehold property ownership on expenditure patterns in Ghana”, *Journal of African Economies*, vol. 15, No. 1 (March 2006). [↑](#footnote-ref-21)
21. Kathleen Beegle, Elizabeth Frankenberg and Duncan Thomas, “Bargaining power within couples and use of prenatal and delivery care in Indonesia”, *Studies in family planning*, vol. 32, No. 2 (June 2001). [↑](#footnote-ref-22)
22. Greta Friedemann-Sánchez, “Assets in intrahousehold bargaining among women workers in Colombia’s cut-flower industry”, *Feminist Economics*, vol. 12, Nos. 1–2 (2006). [↑](#footnote-ref-23)
23. International Center for Research on Women, *Property Ownership & Inheritance Rights of Women for Social Protection – The South Asia Experience* (2006), pp. 12 and 100. See also Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 34 (2016), paras. 55–78. [↑](#footnote-ref-24)
24. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 34 (2016), paras. 55–78. [↑](#footnote-ref-25)
25. African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, “Framework and guidelines on land governance in Africa” (Addis Ababa, AUC-ECA-AfDB Consortium, 2010), para. 3.1.3. [↑](#footnote-ref-26)
26. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comments No. 16 (2005), para. 37, and No. 21 (2009), para. 16 (c). See also African Commission on Human and Peoples’ Rights, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment” (2017), pp. 26–27. [↑](#footnote-ref-27)
27. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 4 (1991), para. 8 (a). [↑](#footnote-ref-28)
28. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 21 (2009), para 36. See also Inter-American Court of Human Rights, *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 24 August2010, para 86, and *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*,Judgment of 29 March 2006, para 118; African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*,paras. 252–268;and African Court on Human and Peoples’ Rights, *African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya*, Application No. 006/2012, Judgement of 26 May 2017, paras. 195–201. [↑](#footnote-ref-29)
29. ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, guideline 9, and A/HRC/9/9, para. 41. [↑](#footnote-ref-30)
30. Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*,Judgment of 15 June 2005, paras. 132–133, and *Saramaka People v. Suriname*,Judgment of 28 November 2007, para. 86. [↑](#footnote-ref-31)
31. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, arts. 28 and 32. [↑](#footnote-ref-32)
32. Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment of 31 August 2001, paras. 151 and 164. For a discussion of the case law of the Inter-American bodies in that area, see Fergus MacKay, “From ‘sacred commitment’ to justiciable norms: indigenous peoples’ rights in the Inter-American system”, in *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Margot E. Salomon, Arne Tostensen and Wouter Vandenhole, eds. (Antwerp, Intersentia, 2007); and African Court on Human and Peoples’ Rights, *African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya*. [↑](#footnote-ref-33)
33. Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 29 March 2006, para. 128; and African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, para. 209. [↑](#footnote-ref-34)
34. Reportedly, the largest pastoral/agropastoral populations (seven million each) are in Somalia and the Sudan, followed by Ethiopia (four million). See [www.fao.org/3/bp197e/bp197e.pdf](http://www.fao.org/3/bp197e/bp197e.pdf). [↑](#footnote-ref-35)
35. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7 (1997), para. 1. [↑](#footnote-ref-36)
36. *Ben Djazia et al. v. Spain* (E/C.12/61/D/5/2015), para. 13.4. [↑](#footnote-ref-37)
37. *Gómez-Limón Pardo v. Spain* (E/C.12/67/D/52/2018), para. 9.4. [↑](#footnote-ref-38)
38. See also A/HRC/4/18, annex I, para. 21. [↑](#footnote-ref-39)
39. A/HRC/13/33/Add.2, annex, principle 2; African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples’ Rights* (2012), paras. 51–55 and 77–79. [↑](#footnote-ref-40)
40. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7 (1997), paras. 12–13. [↑](#footnote-ref-41)
41. African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, “Guiding principles on large scale land based investments in Africa” (2014). [↑](#footnote-ref-42)
42. Ibid., chap. 2. [↑](#footnote-ref-43)
43. African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Social and Economic Rights Action Centre and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, decision, thirtieth ordinary session,   
    13–27 October 2001. [↑](#footnote-ref-44)
44. African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, “Guiding principles on large scale land based investments in Africa”. The Committee has also observed that such regulations should also cover the issue that certain credit/microfinancing practices might also deprive people from their land, including by leading to overindebtedness. [↑](#footnote-ref-45)
45. African Commission on Human and Peoples’ Rights, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and theenvironment”, p. 25, para 18. [↑](#footnote-ref-46)
46. Toulmin, C. and J. Quan (eds.) (2000) *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa* (London: DFID–IIED–NRI). [↑](#footnote-ref-47)
47. African Commission on Human and Peoples’ Rights, “*State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment*, pp. 12–13, sect. III (g)–(h). [↑](#footnote-ref-48)
48. FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, guideline 8.1. [↑](#footnote-ref-49)
49. International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Final Declaration,   
    para. 29 (2). [↑](#footnote-ref-50)
50. M.R. El-Ghonemy, “Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003); and Veronika Penciakova, “Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of *Cédula da Terra*”, Working Paper Series No. 10–100 (London, London School of Economics and Political Science, 2010). [↑](#footnote-ref-51)
51. Julian Quan, “Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options”, Livelihood Support Programme Working Paper No. 24 (Rome: FAO, 2006). [↑](#footnote-ref-52)
52. Carter, M.R., “Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security’, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003). [↑](#footnote-ref-53)
53. Klaus Deininger and Hans Peter Binswanger, “The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experience and future challenges”, *The World Bank Research Observer*, vol. 14, No. 2 (1999), p. 248. [↑](#footnote-ref-54)
54. Research has highlighted an inverse relationship between the size of production units and productivity per hectare. See Amartya Kumar Sen, “An aspect of Indian agriculture”, *The Economic Weekly*, vol. 14, Nos. 4–6 (1962), and “Peasants and dualism with or without surplus labor”, *Journal of Political Economy*, vol. 74, No. 5 (1966); and Robert Eastwood, Michael Lipton and Andrew Newell, “Farm size”, in *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 4, Prabhu L. Pingali and Robert E. Evenson (eds.) (Amsterdam, Elsevier, 2010). [↑](#footnote-ref-55)
55. FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, guideline 8.10. [↑](#footnote-ref-56)
56. A/HRC/13/33/Add.2, annex, principle 6. [↑](#footnote-ref-57)
57. E/C.12/2011/1, paras. 5–6. [↑](#footnote-ref-58)
58. See E/C.12/BEL/CO/4, E/C.12/AUT/CO/4, E/C.12/NOR/CO/5; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 34 (2016), para. 13; A/56/10 and Corrs.1 and 2, pp. 155–168 (on arts. 16–18); and guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. [↑](#footnote-ref-59)
59. Michael Windfuhr, *Safeguarding Human Rights in Land Related Investments: Comparison of the Voluntary Guidelines Land with the IFC Performance Standards and the World Bank Environmental and Social Safeguard Framework* (Berlin, German Institute for Human Rights, 2017). [↑](#footnote-ref-60)
60. See www.ifc.org/wps/wcm/connect/24e6bfc3-5de3-444d-be9b-226188c95454/PS\_English\_2012\_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkV-X6h. [↑](#footnote-ref-61)
61. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, para. 12.15. [↑](#footnote-ref-62)
62. See and E/C.12/NOR/CO/5; A/HRC/13/33/Add.2; Human Rights Committee, general comment No. 34 (2011), paras. 18–19; and European Court of Human Rights, *Társáság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Application No. 37374/05, Judgment of 14 April 2009, paras. 26 and 35. [↑](#footnote-ref-63)
63. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comments No. 3 (1990), para. 2, No. 15 (2002), para. 35, No. 22 (2016), para. 31, and No. 24 (2017), paras. 12–13; E/C.12/CAN/CO/6; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 34 (2016); European Court of Human Rights, *Bosphorus* *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Application No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, para. 154; and Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 29 March 2006, para. 140. [↑](#footnote-ref-64)
64. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 24 (2017). [↑](#footnote-ref-65)
65. See the guidance note of the Secretary-General on the United Nations and land and conflict, issued in March 2019. [↑](#footnote-ref-66)
66. See the principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons, endorsed by the Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights (E/CN.4/Sub.2/2005/17). [↑](#footnote-ref-67)
67. See [www.worldbank.org/en/results/2015/08/13/colombia-protects-land-and-patrimony-of-internally-displaced-persons](file:///\\conf-share1\conf\Groups\PEPS-Share\Editors\HR%20editors\Fletcher\www.worldbank.org\en\results\2015\08\13\colombia-protects-land-and-patrimony-of-internally-displaced-persons). [↑](#footnote-ref-68)
68. See the principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons. [↑](#footnote-ref-69)
69. Rodrigo Uprimny Yepes, “Transformative reparations of massive gross human rights violations: between corrective and distributive jstice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, No. 4 (2009). [↑](#footnote-ref-70)
70. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, para. 3.1 (5). [↑](#footnote-ref-71)
71. Ibid., para. 5.8. [↑](#footnote-ref-72)
72. The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security include recommendations specific to all components of land governance, such as recording of land rights, valuation of land and adoption of land planning schemes. Similarly, the Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems refer to the need to comply with “the rule and application of law, free of corruption” (principle 9) and to the United Nations Convention Against Corruption as relevant for the implementation of the Principles. [↑](#footnote-ref-73)
73. Protecting human rights defenders addressing economic, social and cultural rights (A/HRC/31/L.28); and Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. [↑](#footnote-ref-74)
74. See, e.g., E/C.12/VNM/CO/2-4, para. 11, E/C.12/1/Add.44, para. 19, E/C.12/IND/CO/5, paras. 12 and 50, E/C.12/PHIL/CO/4, para 15, E/C.12/COD/CO/4, para. 12, E/C.12/LKA/CO/2-4, para. 10, and E/C.12/IDN/CO/1, para. 28. [↑](#footnote-ref-75)
75. See [www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM\_Approved\_Microsite\_FINAL.pdf](file:///\\conf-share1\conf\Groups\PEPS-Share\Editors\HR%20editors\Fletcher\www.ipcc.ch\site\assets\uploads\2019\08\4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf). [↑](#footnote-ref-76)
76. The safeguards should be in line with the practice of the Green Climate Fund and those included in the Environmental and Social Policy of the Adaptation Fund established under the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change to ensure coherence. [↑](#footnote-ref-77)
77. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, paras. 6.2 and 6.4. [↑](#footnote-ref-78)
78. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 24 (2017), paras. 49–57. [↑](#footnote-ref-79)
79. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, para. 21.1. [↑](#footnote-ref-80)
80. Ibid., para. 21.3. [↑](#footnote-ref-81)
81. Ibid., para. 9.12. [↑](#footnote-ref-82)