



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture



©Benedicte Kurzen/NDOP for FAO / FAO

## GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT



# Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal

UN OUTIL POUR  
RENFORCER LA  
GOUVERNANCE  
FONCIERE LOCALE



# Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal

**Ce guide est le fruit d'une formation portant sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) et le partage d'autres outils développés au niveau local qui s'est tenue les 18 et 19 décembre 2018 à Podor au Sénégal\*. Cette formation a réuni une cinquantaine de participants, venant des organisations paysannes, des groupements de femmes et de jeunes, des élus locaux, des ONG et des services techniques régionaux. Elle a permis à ces différents acteurs d'analyser le processus du CPLCC dans le contexte local pour renforcer la gouvernance foncière au Sénégal.**

## Qu'est-ce que le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause ?

Le Consentement Préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) est un droit collectif qui appartient à tout membre d'une communauté. Cela signifie que les communautés ont le droit de prendre des décisions à travers leurs propres représentants librement choisis, et leurs institutions coutumières ou autres, tels que les collectivités locales et les élus locaux.

Il leur permet aussi de négocier les conditions sous lesquelles le projet sera conçu, mis en œuvre, suivi et évalué. Le CPLCC exige donc que les communautés puissent négocier un accord juste et exécutoire, et qu'ils aient le droit de dire "non" à tout projet qui ne répond pas à leurs besoins, priorités et/ou préoccupations. Le CPLCC signifie que les communautés ont le droit de décider de leur propre avenir.

## Quels sont les cadres nationaux relatifs au foncier qui promeuvent la participation et le consentement?

Au Sénégal le consentement, la participation et la consultation des communautés locales dans les processus de prise des décisions concernant leurs territoires et leurs ressources sont établis et promus par divers textes juridiques.

Le code général des collectivités territoriales adopté à travers loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 a abrogé tous les textes de lois 1996 sur la décentralisation au Sénégal. Ce nouveau code dispose à son article 300 que *«Pour les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national, l'État prend la décision après consultation des conseils locaux concernés, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. Cette décision est communiquée, pour information, aux conseils locaux concernés».*

Il s'y ajoute qu'aux termes de l'article 6 du même code que *«Toute personne physique ou morale peut faire, au président du conseil départemental et au maire, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions. Tout habitant ou contribuable a le droit de demander, à ses frais, communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil départemental ou du conseil municipal, des budgets et des comptes, ainsi que des arrêtés pris par l'autorité locale».*

Ce texte promeut aussi la participation car l'article 7 dispose qu'*« en vue de garantir une bonne participation des populations dans la gestion des affaires publiques, l'organe exécutif local peut instituer, au sein de la collectivité locale, un cadre de concertation consulté sur : les plans et les projets de développement local ; les conventions de coopération et les contrats de plans. Le cadre de concertation peut, en outre, être consulté sur toute autre matière d'intérêt local. Un décret détermine la composition, les modalités d'organisation et de fonctionnement du cadre de concertation».*

Enfin, le projet de loi portant Code forestier voté par l'assemblée nationale le 2 novembre 2018 avance que *«les pouvoirs publics ont l'obligation [...] d'assurer la protection des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes dont les impacts sociaux et environnementaux sont significatifs».* Le projet de loi prévoit également la création d'un Fonds local d'aménagement qui *«vise à renforcer la participation des populations à la mise en œuvre des prescriptions techniques des plans d'aménagement des forêts.»* Le même projet de loi définit au chapitre II, article 2, la «mise en défens» comme *«[...] l'ensemble des mesures consensuelles prises par les populations locales pour réhabiliter et conserver les ressources sylvo-pastorales d'une zone donnée de leurs terroirs, de façon à produire durablement des avantages écologiques, socio-économiques et culturels».*

\* Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Allemagne.

## Quels sont les normes et cadres internationaux?

Le CPLCC est également un principe fondamental dans deux normes internationales votées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) dont le Sénégal fait partie. L'importance du CPLCC dans la gestion des terres des pêches et des forêts est soulignée par 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 (DV). Les DV ont été approuvées par le CSA en 2012 et sont depuis mise en œuvre dans plus que 50 pays globalement, y compris le Sénégal.

Le principe 6 de mise en œuvre des DV promeut spécifiquement la prise de décision participative:

«Consultation et participation: avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, rechercher leur appui et prendre en compte leur contribution; prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de prise de décision.»

(DV, Partie 2 Questions générales, 3B Principes de mise en oeuvre, p. 6)

Pour une gouvernance foncière responsable et apaisée, le *Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers et le respect du CPLCC* souligne l'importance de mettre les communautés au centre du processus de prise de décision concernant leurs droits et intérêts, et le rôle décisif qu'elles jouent dans les résultats de ces processus de dialogue apaisé et inclusif:

«Le CPLCC promeut que les communautés peuvent participer d'une manière significative aux processus décisionnels et que leurs intérêts, leurs priorités et leurs préférences soient pris en compte dans la conception, les indicateurs, la mise en oeuvre et les résultats des projets. ... Le CPLCC demande à ce que les communautés puissent négocier des résultats équitables et réalisables...»

Le Guide technique encourage la négociation pour que leurs besoins, priorités et intérêts soient correctement pris en compte. Les consultations et les négociations constituent la meilleure approche afin que l'ensemble des acteurs puissent trouver des solutions durables et consensuelles prenant en compte de manière lisible les priorités de tous les acteurs, notamment celles des communautés. Cela éviterait des conflits potentiellement coûteux, perturbateurs et déstabilisateurs des rapports sociaux de solidarité ancestrale au niveau des communautés.

(Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers et le respect du CPLCC, p. 10).

Le concept est aussi intégré dans les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires adoptés par le CSA en 2014. Le principe 9 concernant l'intégration de structures de gouvernance, des procédures et des mécanismes de recours ouverts à tous et transparents précise l'obligation de respecter la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA).



Session de travail lors de la formation sur le CPLCC organisée par IPAR et la FAO à Podor, au Sénégal du 18 au 19 décembre 2018.

# Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal

## Quels liens existent entre les cadres internationaux et nationaux?

Les DV et les Principes pour un investissement responsable sont des normes internationales qui peuvent contribuer aux fondements de la mise en place d'une politique cohérente de gestion des ressources foncières agricoles au Sénégal. Afin d'assurer une bonne régulation et un encadrement des marchés fonciers, la politique foncière agricole, la politique sur l'investissement et les politiques sur l'aménagement pourraient renforcer, entre autres, des processus de consultations des populations. Il s'agirait de rechercher la transparence des transactions et des arrangements avec les communautés, suivant les mandats des différentes institutions et en accord avec les dispositions des accords internationaux signés par le Sénégal.

**Le CPLCC concerne et inclut le droit à une participation pleine ainsi que d'autres droits contenus dans des traités internationaux juridiquement contraignants**, notamment les suivants :

- La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA);
- La Convention 169 et 107 de l'Organisation mondiale du travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants;
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;
- La Convention sur la diversité biologique;
- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

La Sénégal a adopté et ratifié tous ces instruments juridiques à l'exception de la Convention 169 et 107 de l'Organisation mondiale du travail, l'État a donc le devoir d'harmoniser ses lois nationales en conformité avec le droit international comme sa Constitution le prévoit dans l'article 79 : *«Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie».*

En outre, la Directive C/DIR 3/05/09 de la CEDEAO en date du 27 mai 2009 portant sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier a aussi affirmé l'importance du CPLCC. En effet, l'article 16 stipule que *«les sociétés minières doivent obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des communautés locales avant le démarrage de l'exploration et avant le début de chaque phase successive de l'exploration minière ainsi que des opérations après-mine».*

Ainsi, tout au long du cycle de l'exploitation minière, les titulaires de droits et titres miniers doivent tenir des consultations et des négociations permanentes sur les importantes décisions affectant les communautés locales.

En définitive, les juridictions africaines (Cour de justice de la CEDEAO et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples) peuvent être saisies en cas de violations des normes posées dans le cadre du respect du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Le CPLCC permet aux communautés locales de donner un consentement à un projet qui peut les affecter directement ou affecter leurs territoires.







©Benedicte Kurzen/NOOR for FAO / FAO

## Éléments du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause



**Consentement:** est la décision prise par les détenteurs de droits suivant les processus de prise de décision coutumiers des communautés.

Les populations ont aussi la prérogative de négocier leur consentement ou de le fournir sur la base de conditionnalités; les parties intéressées afin d'obtenir le consentement des communautés doivent établir un dialogue inclusif et apaisé leur permettant de parvenir à des solutions adaptées dans un climat de respect mutuel et de bonne foi, sur la base d'une participation pleine et équitable avec suffisamment de temps pour prendre la décision. Les populations peuvent participer par l'intermédiaire de leurs propres représentants choisis librement et/ou de leurs institutions coutumières ou autres. Une approche d'égalité de genre, de la participation des femmes, et dans le cas échéant, des jeunes est pertinente. Il est déterminant de vérifier que les parties prenantes ont compris le consentement selon la vision des populations impliquées dans le processus.



**Préalable:** est le consentement qui a été recherché et établi bien avant l'autorisation ou le démarrage des activités et qui concerne les exigences temporelles des processus de consultation et de consensus des communautés.



**Donné librement:** est le consentement donné volontairement et en absence de toute coercition, intimidation ou manipulation et qui résulte d'un processus de dialogue inclusif dirigé par les populations et les parties prenantes.



**En connaissance de cause:** implique que toutes les informations relatives à l'activité ont été fournies aux communautés locales, ces informations doivent être objectives, précises et présentées d'une manière ou dans un langage compréhensible pour tous les membres. Les informations pertinentes comprennent:

1. Le contexte et les caractéristiques, le champ d'application, le calendrier, la durée, le caractère réversible et la portée de tout projet ou activité proposé;
2. La (les) raisons ou objectif(s) du projet ou de l'activité;
3. Les lieux qui seront touchés;
4. Une évaluation préliminaire des impacts économiques, sociaux, culturels et environnementaux éventuels, y compris les risques et avantages potentiels;
5. Les personnels susceptibles de participer à la mise en oeuvre du projet;
6. Les procédures diverses que le projet pourrait entraîner.



# Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal

©Benedicte Kurzen/NOOR for FAO

Les femmes de l'association Japo Ande Liggeye, soutenues par une ONG locale, Symbiose, viennent de cueillir de la menthe et discutent des avantages de la production de leurs propres plantes. Les villageoises utilisent le jardin pour faire pousser des plantes culinaires, des fruits et des légumes.



## Les possibles étapes du processus de respect du CPLCC

1. Identifier/comprendre qui développe le projet prévu;
2. Demander des informations sur les personnes/organisations chargées de mettre en œuvre le projet;
3. Tenir de larges discussions avec la communauté concernée;
4. Décider la forme et la méthode pour la prise de décision collective et former des cadres de concertation consensuels pour assurer le suivi évaluation;
5. Commencer des négociations avec les personnes/organisations chargées de mettre en œuvre le projet;
6. Demander un avis indépendant;
7. Prendre une décision en tant que communautés - donner ou refuser le consentement:
  - Discuter entre les membres de la communauté;
  - Prendre une décision communautaire;
8. Suivi et évaluation:
  - Créer un cadre permanent de concertation;
  - Consentement et mécanismes de règlement des différends;
  - Communication continue avec les personnes/organisations chargées de mettre en œuvre le projet;
  - Participation dans l'évaluation et le suivi du projet.

# Rôles et responsabilités



## Les gouvernements

Ils ont le devoir de veiller à ce que l'intérêt général soit préservé sans que les droits des communautés locales soient ignorés mais au contraire soient protégés.

## Les communautés locales

Elles devraient aider à déterminer la forme, le rythme et les participants au processus de CPLCC.

## ONG, OSC, organisations de peuples autochtones

Elles appuient les communautés locales, surveillent le processus du CPLCC et peuvent jouer le rôle de médiateurs et de facilitateurs.

## Entreprises et investisseurs

Elles ont des obligations légales et éthiques de respecter les droits humains des communautés locales.



# Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal

## Étude de cas: Une expérience de l'installation des Grands domaines du Sénégal (GDS)

Analyse du cas à la lumière des principes des Directives volontaires et du Consentement Préalable, Libre et donné en Connaissance de Cause (CPLCC)

Cette étude de cas traite des investissements agricoles des Grands domaines du Sénégal (GDS), développés par un investisseur privé dans la Commune de Gandon et plus spécifiquement dans la zone de Ndiawdoune à environ 20 km de Saint Louis. L'investisseur privé a introduit une demande d'affectation de terres auprès de la commune qui leur a demandé d'aller discuter avec les populations pour trouver le site et obtenir leur accord préalable. Ainsi, en compagnie d'acteurs locaux, les investisseurs privés sont allés à la rencontre des populations en engageant des consultations avec les habitants de Ndiawdoune, Mbarigo et Makhana. Un accord a été trouvé avec les populations (hommes et femmes) et c'est l'imam, le patriarche du village de Ndiawdoune, qui a été le premier à mettre son champ à disposition et les autres ont suivi.

En retour, des conditions posées par les populations en termes de recrutements du personnel, ainsi que la création de groupements d'intérêts économiques villageois seront respectées dès le démarrage.

### Période :

Les activités ont démarré en octobre 2003 avec la production de tomates et de cerises. Aujourd'hui, et les Grands domaines du Sénégal ont même diversifié la production initiale.

### Quels sont les principes importants, au regard du CPLCC, qui ont été respectés ?

La consultation, la participation, le consentement préalable, la dimension holistique et le respect de l'égalité des sexes sont les principaux principes qui ont été respectés au cours de cette opération (l'égalité des sexes a été prise en compte dans le recrutement du personnel, en particulier).

### Quels sont les aspects qui n'ont pas été respectés ?

Il n'y avait pas de comité de suivi et d'évaluation. L'obligation de rendre compte n'a pas été insérée dans les clauses qui lient les populations et le projet.

### Quelles sont les résultats et les leçons apprises de cette expérience ?

- Un processus consensuel a été privilégié et les populations avaient donné leur consentement préalable;
- Un processus participatif impliquant toutes les couches de la population y compris des femmes a été conduit;
- Une implication institutionnelle de la Commune a permis d'encadrer le processus en exigeant l'accord préalable des populations;
- La démarche a été systématisée car les investisseurs s'inspireront de cette expérience pour s'installer dans la zone.

### Quelles sont les recommandations pour les étapes à suivre par les différents acteurs concernant les projets et les investissements :

1. Mise en place d'un comité de suivi-évaluation, surtout par rapport au plan de gestion de l'impact environnemental;
2. Ouverture du capital de la société dénommée GDS aux communautés locales;
3. Faire des études pour suivre l'impact réel sur les plans socio-économique et environnemental;
4. Intégrer des membres des communautés dans le conseil d'administration de l'entreprise;
5. Renforcer les capacités des jeunes pour assurer la relève.



Photo prise par les agents du PDIDAS et présentée à l'occasion de la session de formation sur le FPIC organisée par IPAR et la FAO à Podor, au Sénégal du 18 au 19 décembre 2018.







# Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal

## Annexe

### Questions clés que la population peut considérer pour décider si elle veut louer/prêter ses terres à une entreprise

Sur la base de toutes les informations pertinentes, et des conseils pris auprès d'un expert indépendant (juridique ou autre), toute la population a le droit de décider ensemble, en utilisant ses propres méthodes internes de prise de décision, si elle souhaite louer ou vendre des terres à une entreprise ou pas, et en échange de quels paiements ou avantages pour la population. En cas de location de ses terres reconnues par la loi en vigueur:

1. Combien de temps la communauté peut-elle louer des terres à l'entreprise?
2. Quelle est la superficie de la communauté et quelle est la superficie de ces terres qu'elle veut louer à l'entreprise?
3. Quelles zones de terres et quelles ressources naturelles la communauté est-elle disposée à laisser utiliser l'entreprise, et quelles zones et ressources ne peut-elle pas louer?
4. Quels usages de terres et des ressources seront autorisés par la communauté et quels types d'utilisations seront interdits?
5. Quels paiements et avantages demandera la communauté à l'entreprise en échange de l'utilisation de ses terres?
6. Le bail d'utilisation des terres sera-t-il exclusif à une entreprise ou sera-t-il approprié de louer à plus d'une seule entreprise?
7. La communauté devra décider qui signera le bail au nom de la communauté. Si seulement quelques représentants de la communauté sont sélectionnés, des représentants devront avoir l'autorité écrite signée de l'ensemble de la communauté, comme preuve de leur autorité à signer.

### Exemples des types de paiements et d'avantages (peuvent comprendre une combinaison de plusieurs des éléments suivants):

- Frais de location par rapport à la surface ("loyer"), par exemple un paiement monétaire mensuel versé à la communauté par l'entreprise pour chaque hectare de terre utilisée par l'entreprise. A noter : payer un loyer régulier est un signe légal important que la terre reste la propriété de la communauté.
- Les redevances, en général un pourcentage des bénéfices réalisés par l'entreprise, qui changerait en fonction du succès de l'entreprise, mais avec une limite («plafond minimal») mis en place pour assurer une certaine sécurité si des moments difficiles se produisent et les profits baissent.
- Prestations sociales, par exemple contributions à un fonds de développement communautaire, ou les obligations de l'entreprise dans la construction, l'amélioration ou l'entretien des routes, des ponts, des écoles, des services de santé, etc.
- Emploi et formation, souvent limités à certaines personnes de la communauté, non disponibles à tous.
- Paiements aux actionnaires, lorsque la communauté devient actionnaire de la société et reçoit une partie des bénéfices de l'entreprise.
- Création et soutien des «projets de petits exploitants ou de petits producteurs», où la communauté est appuyée pour cultiver sur ses propres terres. En pratique, lorsque des entreprises privées sont impliquées dans la mise en œuvre de tels systèmes, ils exigeront parfois que la communauté vende sa récolte uniquement à l'entreprise, et bien que l'entreprise puisse fournir un soutien à la mise en place ou aux coûts d'appui à la production agricole, ces coûts peuvent être prélevés du profit des bénéfices de la communauté.





©IPAR/Joseph E. DIOP

Photo de famille lors de séance de clôture de la session de formation sur le CPLCC organisée par IPAR et la FAO à Podor, au Sénégal du 18 au 19 décembre 2018.

## Autres sources d'information

Ce manuel s'inspire du travail de Sustainable Development Institute (SID), Social Entrepreneurs for Sustainable Development (SESDev), Forest Peoples Programme (FPP) et de ses partenaires et en particulier du Manuel CPLCC développé pour les populations communautés au Libéria, qui a été adapté au contexte du Senegal.

Les publications suivantes peuvent être utiles et consultées pour plus d'information:

1. «A manual on Free, Prior and Informed Consent (FPIC) - Communities in the Driving Seat», Sustainable Development Institute, Social Entrepreneurs for Sustainable Development, 2015. [www.fao.org/3/i6190fr/i6190FR.pdf](http://www.fao.org/3/i6190fr/i6190FR.pdf)
2. «Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers 3, Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause», FAO, Rome, 2014. [www.fao.org/3/a-i3496f.pdf](http://www.fao.org/3/a-i3496f.pdf)
3. «Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires», CSA, Rome, 2014. [www.fao.org/3/a-au866f.pdf](http://www.fao.org/3/a-au866f.pdf)
4. «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», FAO, Rome, 2012. [www.fao.org/3/a-i2801f.pdf](http://www.fao.org/3/a-i2801f.pdf)
5. «Note d'information, Le Consentement libre, préalable et éclairé: Un droit fondamental des communautés», Forest Peoples Programme, 2013. [www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/05/clip-2013-revised-7-august-latest.pdf](http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/05/clip-2013-revised-7-august-latest.pdf)
6. Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales [www.au-senegal.com/IMG/pdf/code\\_general6119.pdf](http://www.au-senegal.com/IMG/pdf/code_general6119.pdf)
7. Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. [www.servicepublic.gouv.sn/assets/textes/loi-transfert-region.pdf](http://www.servicepublic.gouv.sn/assets/textes/loi-transfert-region.pdf)

Formation en ligne (bientôt disponible en français)

Respecting Free, Prior and Informed Consent

[www.fao.org/elearning/#/elc/en/course/FPIC](http://www.fao.org/elearning/#/elc/en/course/FPIC)



GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT

# Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal

UN OUTIL POUR RENFORCER LA GOUVERNANCE FONCIÈRE LOCALE

Jean Maurice Durand

*Expert sénior en gouvernance foncière*

email: [JeanMaurice.Durand@fao.org](mailto:JeanMaurice.Durand@fao.org)

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Viale delle Terme di Caracalla

00153 Rome, Italie



Certains droits réservés. Ce(tte) œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence CC BY-NC-SA 3.0 IGO