



Défense des droits communautaires : enseignements tirés d'un projet de gaz naturel au Mozambique

Alda Salomão

Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens

A travers le monde, des groupes de citoyens agissent pour changer la façon dont les investissements en ressources naturelles s'effectuent et protéger les droits et l'environnement en vue d'un monde plus équitable et plus durable. Le programme de l'IIED sur les « Outils Juridiques pour l'Émancipation des Citoyens » a pour objet de développer l'analyse, mettre à l'essai les méthodes d'approche, documenter les enseignements tirés et partager les outils et stratégies avec les praticiens (www.iied.org/legal-tools).

La série Outils Juridiques offre aux praticiens le moyen de partager les leçons tirées de leurs méthodes novatrices visant à faire valoir les droits. Ces outils peuvent inclure des actions au niveau local, une participation au processus de réforme juridique, la mobilisation de mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme, l'usage de procédures de règlement des griefs ou encore l'examen de traités internationaux d'investissement, de contrats et de procédures d'arbitrage.

Cette étude s'inscrit ainsi dans le cadre de nombreux rapports sur les leçons tirées par les praticiens. D'autres rapports sont disponibles sur notre site internet www.iied.org/pubs et comprennent parmi les plus récents:

- Faire valoir les droits fonciers des communautés grâce au mécanisme de la RSPO en Indonésie et au Libéria. 2015. Lomax, T. Aussi disponible en anglais.
- Activités de plaidoyer sur les négociations de traités d'investissement: enseignements tirés de la société civile malaisienne. 2015. Aziz, F. Aussi disponible en anglais.
- Un outil communautaire pour le suivi des acquisitions foncières dans le cadre du projet de raffinerie de pétrole de Buseruka en Ouganda. 2015. Twesigye, B. Aussi disponible en anglais.
- Conseil juridique pour la justice environnementale : expérience de l'est de l'Inde. 2015. Upadhyay, S and Jain, S. Aussi disponible en anglais.
- Promouvoir l'influence des agriculteurs à l'élaboration de la réforme du droit : expérience du Sénégal. 2015. Coumba Diouf, N. Aussi disponible en anglais.

De plus, nous fournissons des informations à l'échelle nationale et internationale par le biais de notre série « Foncier, Investissements et Droits » qui analyse l'évolution des pressions exercées sur les terres, les multiples modèles d'investissement, les cadres juridiques applicables et les moyens pour les populations rurales de revendiquer des droits.

Les rapports de la série Foncier, Investissements et Droits peuvent être téléchargés à la page www.iied.org/pubs et comprennent:

- Land rights and investment treaties: exploring the interface (Traité sur les droits fonciers et investissement : étude de l'interface). 2015. Cotula, L.
- Investissements dans le secteur agro-industriel au Cameroun. 2015. Nguiffo, S and Sonkoue Watio, M. Aussi disponible en anglais.
- Reddition de comptes dans la ruée sur les terres d'Afrique : quel rôle pour l'autonomisation juridique. 2013. Polack et al. Aussi disponible en anglais.

Pour contacter l'IIED au sujet de ces publications, veuillez envoyer un mail à legaltools@iied.org.

Défense des droits communautaires : enseignements tirés d'un projet de gaz naturel au Mozambique

Alda Salomão

L'auteur

Alda Salomão, originaire du Mozambique, est avocate spécialiste du droit de l'environnement et fondatrice du Centre pour la Recherche et la Défense de l'environnement basé à Maputo (*Centro Terra Viva, CTV*). Elle assume actuellement le poste de Directeur général du CTV et de Conseillère juridique principale ; elle est le coauteur de plusieurs articles sur la gouvernance participative des terres et des ressources naturelles.

Remerciements

L'auteur souhaite remercier ses collègues au CTV, Issufo Tankar et Samanta Remane, ainsi que Lorenzo Cotula et Philippine Sutz de l'IIED pour les contributions appréciables qu'ils ont apportées à la rédaction de ce rapport.

Première édition par l'Institut international pour l'environnement et le développement (Royaume-Uni) en 2015

Copyright © Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)
Tous droits réservés

ISBN: 978-1-78431-280-0

No.de commande IIED: 12585FIIED

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :
Institut international pour l'environnement et le développement
80-86 Gray's Inn Road
Londres WC1X 8NH
Royaume-Uni

Courriel : newbooks@iied.org

Twitter : @iied

Facebook : www.facebook.com/thelIIED

Télécharger davantage de publications à partir de www.iied.org/pubs

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Salomão, A. (2015) Défense des droits communautaires : enseignements tirés d'un projet de gaz naturel au Mozambique. IIED, London.

Page de couverture : Auxiliaires juridiques communautaires assurant une assistance aux communautés rurales dans le District de Palma, Mozambique. © CTV.

Mise en page : Judith Fisher, www.regent-typesetting.co.uk

Traduction : Annie Charrondière

Sommaire

Sigles et acronymes.....	ii
Sommaire	iii
1. Contexte	1
2. Les auxiliaires juridiques communautaires comme agents d'émancipation ..	3
3. Résultats et réflexions.....	7

Sigles et acronymes

ASPALMA	Association des auxiliaires juridiques du District de Palma (<i>Associação dos Paralegais de Palma</i>)
ASPACADE	Association des auxiliaires juridiques de Cabo Delgado (<i>Associação dos Paralegais de Cabo Delgado</i>)
CFJJ	Centre de formation juridique et judiciaire
CTV	Centro Terra Viva
DUAT	Droit d'utilisation temporaire des terres (<i>Direito do Uso e Aproveitamento da Terra</i>)
ENH	Société nationale des hydrocarbures (<i>Empresa Nacional de Hidrocarbonetos</i>)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

Résumé

Ces dix dernières années, le Mozambique est devenu une cible privilégiée de la ruée mondiale vers les terres. Les investissements croissants dans les secteurs de l'exploitation minière, des hydrocarbures, des plantations de forêts et de l'agriculture industrielle visent le plus souvent des terres rurales qui, en vertu du droit coutumier, sont détenues par les communautés locales. En découlent de fréquents conflits entre les communautés et les investisseurs.

Les lois en vigueur qui régissent les terres sont mal mises en œuvre et mal appliquées, du fait des déséquilibres de pouvoir existant entre le gouvernement, les entreprises et les communautés locales. L'analphabétisme des citoyens ruraux (en particulier l'analphabétisme juridique), ainsi que leur manque de capacité à utiliser la loi et les mécanismes judiciaires pour faire valoir leurs droits, fragilisent leur position durant les délibérations communautaires pour l'attribution des terres menées par le gouvernement et les entreprises.

Dans le District de Palma, province de Cabo Delgado, où un projet de gaz naturel aggrave les pressions exercées sur les terres communautaires, le *Centro Terra Viva* (CTV) et des auxiliaires juridiques communautaires offrent une assistance juridique aux communautés rurales. Ce document présente les enseignements tirés de l'utilisation d'auxiliaires juridiques pour la défense des droits communautaires, les difficultés rencontrées et les contraintes et les possibilités d'évolutivité et de durabilité. Il constate que, même si des améliorations sont souhaitables, la stratégie consistant à établir un lien entre des avocats urbains qualifiés et des citoyens actifs et bien informés au niveau de la communauté peut influencer la façon dont les décisions d'attribuer des terres rurales aux investisseurs sont prises et réduire les injustices dans la gouvernance des terres.

1. Contexte

La législation foncière du Mozambique est souvent considérée comme étant particulièrement progressiste, en ce qu'elle reconnaît et protège les droits fonciers des communautés rurales. Parmi ses aspects positifs figurent la confiance en l'État comme gardien de l'intérêt national dans ce domaine, la reconnaissance des droits fonciers fondée sur des régimes coutumiers, la réduction des conditions requises pour la reconnaissance officielle des droits fonciers et la mise en place d'un régime juridique permettant aux ressortissants étrangers d'acquérir des droits fonciers à des fins économiques.

Mais la mise en œuvre de cette législation a présenté quelques carences, et les désaccords entre le gouvernement, les entreprises et les communautés locales se sont accrus. Les difficultés de mise en œuvre se font d'autant plus sentir avec les dispositions législatives visant à protéger les droits et intérêts des communautés locales dans le contexte de l'attribution des terres pour les investissements publics et privés. Les pressions croissantes exercées par l'exploitation minière, les hydrocarbures, les plantations de forêts et l'agriculture industrielle ont multiplié ces difficultés.

La mise en œuvre est inadéquate pour diverses raisons, notamment les inégalités de pouvoir à l'œuvre dans les relations entre le gouvernement, les entreprises et les communautés locales. Les communautés manquent de pouvoir politique et économique, les taux d'alphabétisation sont faibles et de nombreux citoyens ne détiennent ni l'information, ni les capacités ou les ressources leur permettant d'utiliser la loi afin de protéger leurs droits.

Ces circonstances affectent profondément la mise en œuvre de dispositions importantes de la loi. La loi exige notamment que les communautés soient consultées avant que les autorités n'attribuent des droits fonciers aux investisseurs. En théorie, les délibérations communautaires offrent un cadre de négociations pouvant ouvrir la voie à des investissements participatifs. Mais en raison des déséquilibres de pouvoir, l'opinion des communautés est souvent négligée.

De même, les entreprises se focalisent souvent sur la rapidité de la procédure d'obtention de permis et la limitation des frais, ce qui les amène à aborder les exercices de consultation de façon superficielle. Il se peut que les responsables du gouvernement aient des intérêts directs dans les projets d'investissement – à la fois à titre personnel (lorsque qu'existent des préoccupations au sujet d'une possible corruption ou concernant le faible niveau d'éthique professionnelle) et en tant qu'agents publics, notamment au vu de l'impératif politique d'attirer des revenus pour financer les aspirations du pays en matière de développement. Afin de remédier à ces difficultés, le *Centro Terra Viva* (CTV) – une ONG mozambicaine pour la recherche et la défense des droits en matière d'environnement – a fondé en

2012 un département juridique pour assurer un soutien aux communautés rurales. Ce département a lancé un programme visant à fournir une assistance technique et juridique aux auxiliaires juridiques communautaires, renforcer leur intégration dans leurs communautés respectives, les encourager à soutenir les communautés locales dans les exercices de consultation, et les aider à faire le suivi des investissements. Ce programme a établi un lien entre les avocats urbains qualifiés et les auxiliaires juridiques communautaires, valorisant leurs rôles et responsabilités respectifs et complémentaires.

Le programme de soutien aux auxiliaires juridiques du CTV en est encore au premier stade de sa mise en œuvre, mais le présent rapport s'appuie sur quelques-uns des premiers enseignements tirés de cette expérience.

2. Les auxiliaires juridiques communautaires comme agents d'émancipation

De façon générale, les auxiliaires juridiques communautaires sont des personnes dont le niveau d'éducation n'est pas élevé et qui ont reçu une formation juridique intensive et de courte durée. Ils sont originaires de et habitent au sein des communautés locales, assurent bénévolement un soutien juridique de base aux membres de leur communauté et, le cas échéant, les mettent en liaison avec des sources plus qualifiées de conseil et de soutien.

La capacité et la volonté d'exercer ce rôle au sein de la communauté représentent souvent un critère essentiel de sélection des futurs auxiliaires juridiques communautaires. De plus, les auxiliaires juridiques sont généralement sélectionnés en fonction de leur engagement communautaire et de l'intégrité que leur reconnaissent les membres de leurs communautés respectives. L'alphabétisation et l'âge peuvent également entrer en jeu, sans toutefois être nécessairement les conditions principales de sélection.

Afin d'élaborer son programme de soutien aux auxiliaires juridiques, le CTV a pu capitaliser sur des progrès importants déjà réalisés par d'autres. De nombreux auxiliaires juridiques communautaires provenant de diverses régions du pays ont reçu une formation au Centre de formation juridique et judiciaire (*Centre for Legal and Judiciary Training*, CFJJ), une institution gouvernementale créée à l'origine pour former les juges et les procureurs. Cette activité faisait partie d'un « Programme de formation des auxiliaires juridiques », avec le soutien technique de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'appui financier des gouvernements hollandais et norvégien.

Le programme du CFJJ visait à former des auxiliaires juridiques communautaires dans les régions rurales, contribuant à sensibiliser à la législation foncière. Ce programme de formation ciblait divers acteurs aux niveaux des districts et des communautés, dont des responsables gouvernementaux, des chefs communautaires et des représentants des organisations locales. Il s'est étendu sur plusieurs années et a pris fin en 2010. Une véritable opportunité s'est donc présentée pour le CTV de poursuivre le travail de soutien aux auxiliaires juridiques entamé par le CFJJ.

Un autre aspect sur lequel repose le programme de soutien aux auxiliaires juridiques du CTV est la constatation que les juristes urbains hautement qualifiés n'étaient pas en mesure à eux seuls d'assurer le type d'assistance dont les communautés rurales avaient besoin, et n'étaient pas forcément non plus les mieux placés. Ceci était en partie dû à l'immense superficie du pays et au déséquilibre existant entre le peu de juristes possédant l'expertise requise et le grand nombre de communautés requérant des conseils. S'ajoutait le coût prohibitif des

interventions des juristes, notamment en termes de temps du personnel et de logistique. En outre, le type de conseils et d'assistance dont les communautés ont besoin ne nécessitent pas souvent des services d'un juriste qualifié. En général, les communautés ont besoin de quelqu'un qui puisse fournir des renseignements juridiques de base relatifs aux aspects de la vie quotidienne. Les juristes qualifiés sont surtout requis aux moments cruciaux des processus décisionnels, comme les délibérations communautaires, la négociation de la compensation ou la rédaction d'accords de partenariat entre les communautés et les investisseurs.

Grâce au programme, le CTV a pu établir des partenariats avec des groupes d'auxiliaires juridiques communautaires aux niveaux du district et de la communauté ; et fournir des renseignements et un soutien juridiques aux communautés affectées par les projets d'investissement, notamment durant les processus d'octroi de permis environnementaux et de droits fonciers.

Cette approche vise à établir un lien entre les mécanismes pour créer et conserver une bonne base de connaissances techniques au sein des communautés, des voies de communication continues entre les auxiliaires juridiques communautaires et les juristes qualifiés, et une répartition bien définie des rôles et des responsabilités entre les différents partenaires, afin d'assurer l'entraide et la complémentarité.

La première phase a consisté à rechercher les auxiliaires juridiques formés par le CFJJ à travers le pays, et à identifier ceux qui étaient encore en activité, où, et ce qu'ils faisaient. Elle a consisté également à évaluer comment se situaient ces auxiliaires juridiques au sein de leurs communautés ; à mettre à jour les renseignements concernant les groupes d'auxiliaires juridiques formés antérieurement ; et à incorporer ces renseignements dans une base de données. Le CFJJ a fourni la majeure partie des renseignements sur les auxiliaires juridiques qu'ils avaient formés. Un groupe de travail comprenant le CFJJ, le CTV et d'autres institutions a été établi pour coordonner les débats portant sur la meilleure façon de reconnaître les auxiliaires juridiques et de formaliser des associations d'auxiliaires juridiques.

La phase suivante, importante, a consisté à (re)former des auxiliaires juridiques et s'assurer que leurs connaissances du cadre juridique étaient à jour. En 2013, le CTV a recyclé les connaissances de 164 auxiliaires juridiques dans les dix provinces du Mozambique. Le CTV a également identifié et formé de nouveaux auxiliaires juridiques, non seulement dans de nouvelles communautés, mais aussi dans les communautés où les auxiliaires juridiques formés par le CFJJ avaient cessé, pour une raison quelconque, d'exercer leur rôle.

Le programme a également soutenu la formation d'associations d'auxiliaires juridiques aux niveaux de la communauté, du district et de la province, afin d'assurer des voies de communication et d'intervention fiables entre les groupes d'auxiliaires juridiques et entre les auxiliaires juridiques et le CTV.

Le CTV et les associations d'auxiliaires juridiques ont ensemble conçu un programme de travail pour établir clairement leurs rôles et responsabilités respectifs, et pour maintenir une communication régulière et des interventions conjointes. Les moyens de communication comprenaient des appels téléphoniques par le biais de « numéros verts », d'ateliers, de conférences régionales et nationales, de visites de terrain et de messages électroniques. Un « numéro vert » (*linha verde*) réfère habituellement à un numéro que les gens peuvent appeler pour obtenir des renseignements gratuitement. Ici, le CTV couvre les frais d'appels. Quant aux rôles et responsabilités, le CTV mène des interventions exigeantes sur le plan technique, notamment : la rédaction et soumission de pétitions et lettres adressées aux institutions gouvernementales centrales ; la rédaction de mandats d'audit juridique et le réexamen de rapports d'audit ; la gestion de la couverture médiatique ; et la mobilisation du soutien d'autres organisations de la société civile, à l'échelle nationale et internationale. Par ailleurs, les auxiliaires juridiques mènent des interventions quotidiennes et basiques, telles que la diffusion d'informations, le recueil des plaintes exprimées par les communautés et une assistance juridique de base. Le CTV a soutenu les auxiliaires juridiques de nombreux districts dans l'organisation des séances communautaires portant sur les questions juridiques. Jusqu'à la fin 2014, le programme a organisé 340 séances communautaires auxquelles ont assisté 5 750 personnes.

Les auxiliaires juridiques ont assumé la fonction de personnes-ressources pour leurs communautés. Combinée avec l'assistance additionnelle fournie par le CTV, le cas échéant, cette fonction a permis de renforcer la confiance des membres communautaires dans leurs interactions avec le gouvernement et les entreprises.

Un exemple illustre bien le type de travail effectué grâce au programme de soutien aux auxiliaires juridiques. Il concerne des communautés affectées par un projet d'exploitation du gaz naturel dans le district de Palma, dans la province de Cabo Delgado, au nord du Mozambique. En 2007, en vertu d'un permis de prospection délivré par le gouvernement, une société américaine a découvert d'importantes quantités de gaz naturel dans le bassin versant du Rovuma, dans la région nord du Mozambique. La société a demandé le droit d'occuper une superficie d'environ 25 000 hectares sur la Péninsule d'Afungi, dans le District de Palma. La société a soutenu que ces terres étaient nécessaires aux infrastructures du projet.

En 2012, le gouvernement a délivré un droit d'utilisation temporaire des terres (*Direito do Uso e Aproveitamento da Terra*, DUAT) à la Société nationale d'hydrocarbures (*Empresa Nacional de Hidrocarbonetos*, ENH). Le DUAT couvrait une superficie de 7000 hectares, puis il a été transféré à la société américaine. La Péninsule d'Afungi, intégrée au poste administratif de Palma-Sede, abrite 12 villages, et le DUAT couvrait des terres occupées par trois d'entre eux, à savoir Quitupo, Maganja et Senga. Il était prévu que le village de Quitupo, où habitent environ 1500 familles, soit entièrement réinstallé, car le DUAT chevauchait entièrement la zone qu'il occupe.

Les communautés affectées, notamment à Quitupo, se sont plaintes du fait que la décision de leur réinstallation ait été prise sans les consulter de façon appropriée et sans leur consentement. Elles se sont plaintes de ne pas comprendre comment elles avaient perdu leurs terres, pourquoi elles avaient été réinstallées et comment elles et leurs enfants allaient vivre et subvenir à leurs besoins à l'avenir, sans terres et sans accès à la mer pour pêcher.

Afin d'aider ces communautés à avoir leur mot à dire dans les processus décisionnels, un réseau de juristes du CTV et d'associations locales d'auxiliaires juridiques a été créé pour leur permettre d'assurer un soutien juridique aux communautés affectées. Les associations d'auxiliaires juridiques impliquées en l'espèce étaient les associations d'auxiliaires juridiques provinciales de Cabo Delgado (*Associação dos Paralegais de Cabo Delgado, ASPACADE*) et l'association d'auxiliaires juridiques au niveau du district (*Associação dos Paralegais de Palma, ASPALMA*). Le réseau comprenait également des auxiliaires juridiques communautaires de Quitupo et de Senga, y compris de la communauté satellite de Patacua.

En se fondant sur ce partenariat, le CTV, l'ASPACADE et l'ASPALMA ont conjointement sensibilisé les communautés aux dispositions législatives foncières et environnementales et sur les procédures pour l'attribution de terres aux investissements. Ils ont également formé des auxiliaires juridiques communautaires des villages susmentionnés. Ils ont préparé les communautés à participation de manière significative aux réunions de consultation organisées dans le cadre des processus d'émission de DUAT, de délivrance de permis environnementaux, et d'autorisation de réinstallation.

Conformément à leurs rôles et responsabilités spécifiques et à leur situation géographique, le CTV, l'ASPACADE et l'ASPALMA ont entretenu des relations avec des membres de la communauté et avec les autorités aux niveaux du district et de la province et au niveau central. Ils ont également entretenu des relations avec les représentants d'entreprises basées dans le district et centralement, en vue d'établir et de maintenir un dialogue entre les communautés, le gouvernement et l'entreprise.

À l'intervention des auxiliaires juridiques se sont jointes d'autres actions aux niveaux local et national. Le CTV et l'ASPACADE ont participé aux réunions publiques aux niveaux central et provincial et ont mobilisé un réseau de sympathisants de la société civile, afin d'accroître la sensibilisation à cet égard. Le CTV a également publié des fiches d'information pour les médias ; organisé la couverture du projet par la presse écrite et audiovisuelle ; et préparé des recours qui ont été déposés auprès du gouvernement. Entre 2014 et début 2015, le CTV a en outre soutenu la réalisation indépendante d'un audit juridique des processus d'attribution des terres, lequel a ensuite été présenté au gouvernement par le biais du Ministère des terres, de l'environnement et du développement rural.

3. Résultats et réflexions

Le travail des auxiliaires juridiques a permis aux communautés de connaître leurs droits et d'être mieux préparées à participer aux délibérations communautaires, aux négociations avec les investisseurs, aux décisions de délimitation de leurs terres et à l'établissement d'organisations basées dans la communauté. Le programme leur a également permis de recevoir une assistance juridique ponctuelle pour résoudre des litiges fonciers.

Dans le district de Palma, le partenariat entre le CTV, l'ASPACADE et l'ASPALMA a abouti à des modifications importantes du processus d'octroi de permis, celui-ci ayant été suspendu, réorganisé et appliqué conformément aux procédures juridiques. En août 2013, le processus d'octroi de permis a été arrêté car le comité communautaire de Quitupo, qui était présidé par un auxiliaire juridique, a refusé de permettre à la société de poursuivre son travail tant qu'elle n'avait pas clarifié le processus d'attribution des terres. Le processus d'octroi de permis a été à nouveau suspendu en mars 2014, alors que le Ministre des terres, de l'environnement et du développement rural répondait aux recours déposés par le comité communautaire de Quitupo et la Tribune de la société civile pour les ressources naturelles et les industries extractives.

L'engagement et les capacités techniques des partenaires concernés ont été un facteur clé du succès du programme. Toutes les parties étaient très motivées et les divergences de compétences techniques ont été gérées en répartissant de façon stratégique les responsabilités entre les partenaires en fonction de leurs capacités, compétences et situation géographique. Le CTV s'est concentré sur les questions juridiques en préparant, entre autres, des mémoires techniques soumis au gouvernement et à la société. Les auxiliaires juridiques communautaires ont contribué à la mobilisation des membres et des associations communautaires. Avec le soutien de leurs auxiliaires juridiques, les membres communautaires ont insisté qu'aucune autre procédure n'aurait lieu tant que leurs demandes ne seraient pas satisfaites.

En outre, les capacités techniques des auxiliaires juridiques communautaires leur ont permis d'établir des relations avec la société et avec le gouvernement pour représenter les intérêts des villageois, même en l'absence du CTV. Les auxiliaires juridiques ont été en mesure de poser les questions appropriées et de demander des réponses à l'aide d'arguments juridiques. L'Administrateur du district, par exemple, a été obligé d'organiser des délibérations communautaires conformément à la loi, et de donner un préavis suffisant ainsi que des documents de référence dans la langue locale, après que les auxiliaires juridiques communautaires aient cité les dispositions du droit foncier chaque fois qu'un responsable du gouvernement les abordait.

Un aspect important du programme concernait la diffusion de l'information sur l'importance de la connaissance juridique et le rôle essentiel que les auxiliaires juridiques pouvaient jouer dans les régions rurales. Le CTV a lancé une campagne visant à accroître la sensibilisation à ces points importants par l'intermédiaire des médias. L'utilisation stratégique des médias et la participation d'autres organisations de la société civile et du barreau du Mozambique étaient tout aussi importantes.

Le fait que les auxiliaires juridiques soient officiellement reconnus est un autre aspect important qui accroît leur légitimité à titre d'interlocuteur des autorités gouvernementales. En 2013, le CTV a organisé la première conférence nationale des auxiliaires juridiques à Maputo. Son objectif principal était de promouvoir la reconnaissance des auxiliaires juridiques. De hauts responsables du gouvernement et des auxiliaires juridiques venus de toutes les régions du pays ont assisté à la réunion. Au cours de la conférence, la nécessité d'assurer une assistance juridique dans les régions rurales a été réitérée. Une conférence semblable a également eu lieu en 2014 et le Ministre de la justice y a assisté en personne. La question de reconnaissance officielle fait toujours l'objet d'un débat, mais le Ministre de la justice a reconnu que les auxiliaires juridiques communautaires contribuaient fortement à l'apport de connaissances juridiques dans les zones rurales.

Le travail des auxiliaires juridiques, en particulier en association avec des juristes qualifiés, possède le potentiel pour être développé à plus grande échelle sur le territoire Mozambicain, cela notamment en raison de la forte demande d'assistance juridique dans les zones rurales. Les pressions exercées sur les terres rurales ne cessent d'augmenter, en particulier du fait des intérêts économiques publics et privés. Les projets de développement à grande échelle continueront ainsi d'exiger des terres pour leur mise en œuvre. La sensibilisation au droit et le soutien juridique sont donc essentiels afin de permettre aux communautés affectées d'influencer les processus décisionnels. Pour cette raison, le CTV continue de coordonner le mouvement pour la création, la formation et le soutien d'associations d'auxiliaires juridiques. L'objectif final est de créer des associations d'auxiliaires juridiques dans toutes les provinces et tous les districts du pays. Actuellement, on dénombre déjà six associations provinciales (sur un total de 10 provinces), mais seulement deux associations de district (sur un total de 130 districts). Compte tenu de l'ampleur du défi à relever, le développement du programme à l'ensemble du territoire nécessite la mobilisation d'un plus grand nombre d'organisations de la société civile pour qu'elles contribuent également à l'éducation des auxiliaires juridiques.

Il convient également de mentionner certaines difficultés rencontrées par le programme de soutien aux auxiliaires juridiques :

- La défense de l'intérêt public nécessite une motivation et un engagement personnels, chose rare dans le milieu des juristes hautement qualifiés ainsi que parmi les auxiliaires juridiques. Très peu d'organisations de défense de l'intérêt public dans le pays ont les capacités d'effectuer ce travail et de maintenir un

contact fort avec les organisations locales et les communautés rurales. La charge de travail des quelques organisations actives est donc extrêmement lourde.

- Pour être efficace, ce travail de défense nécessite un financement soutenu et flexible, afin de permettre aux juristes d'agir de façon ponctuelle et adéquate et de s'adapter. Les juristes doivent également être en mesure d'ajuster leurs interventions aux circonstances spécifiques qu'ils rencontrent ; il se peut que cette nécessité ne soit pas envisagée lorsque les plans de travail et les budgets annuels sont conçus et approuvés.
- Quant aux communautés, l'extrême pauvreté qui règne dans les régions rurales s'est avérée être une contrainte pour le travail des auxiliaires juridiques, notamment parce que les auxiliaires juridiques ont eux aussi besoin de s'assurer un revenu afin de couvrir leurs frais personnels et subvenir aux besoins de leurs familles. Travailler bénévolement et résister aux pressions exercées par le gouvernement et les sociétés n'est pas toujours facile. Jusqu'à présent, les auxiliaires juridiques ne sont pas reconnus comme activistes légitimes. Les responsables gouvernementaux font souvent opposition à leurs activités, en particulier si des tensions existent entre les communautés et les entreprises. Certains juristes ont également exprimé leur opposition, affirmant que les auxiliaires juridiques sont des concurrents informels éventuels. Cette affirmation semble sans fondement, car les interventions des auxiliaires juridiques sont, par nature, clairement définies. En fait, le travail des auxiliaires juridiques pourrait réellement conduire les juristes à intervenir dans les zones rurales où ils ne sont pas présents actuellement. Par exemple, après le travail effectué par les auxiliaires juridiques à Quitupo et dans d'autres villages en vue de faire le suivi d'un recensement socio-économique entrepris par l'entreprise, un voie s'est ouverte permettant aux juristes d'intervenir et d'aider les familles à négocier et conclure des programmes de compensation avec les entreprises. Comme ce travail juridique est payé par les entreprises, il est possible d'accommoder les juristes et les auxiliaires juridiques.
- Le manque de connaissance des normes et des procédures juridiques entrave lourdement le travail des organisations qui œuvrent avec les auxiliaires juridiques communautaires. La formation universitaire n'étant pas un critère de sélection, un groupe d'auxiliaires juridiques peut comprendre des personnes totalement analphabètes. Cette contrainte ne peut être ignorée et nécessite que les juristes redoublent d'efforts. La situation est d'autant plus complexe du fait de la distance géographique qui existe habituellement entre les juristes urbains et les auxiliaires juridiques œuvrant dans les communautés rurales, celle-ci pouvant entraîner un soutien irrégulier, ou sporadique, risquant ainsi compromettre la rapidité et l'efficacité des efforts déployés.
- Le manque de financement viable à long terme complique la tâche des juristes qualifiés défendant les causes d'intérêt public et aux auxiliaires juridiques communautaires, et rend difficile l'établissement de relations fiables et constantes entre les partenaires. En conséquence du manque de fonds, des

événements importants sont manqués, des processus restent inachevés, et certains points importants sont abordés uniquement de façon superficielle. Dans ce contexte, il est essentiel que le travail des auxiliaires juridiques soit bien compris par les communautés auxquelles ils appartiennent. Les communautés doivent comprendre le rôle des auxiliaires juridiques car, pour être financièrement viables, les programmes des auxiliaires juridiques pourront, à long terme, dépendre d'un minimum de fonds que les communautés devront contribuer pour couvrir les frais de base comme le transport et les communications. Si des fonds externes sont disponibles, il est important d'en examiner soigneusement les mécanismes de distribution. Dans certains cas, il est peut-être préférable que ces fonds soient acheminés par l'entremise de comités communautaires et non pas donnés directement aux auxiliaires juridiques qui pourraient ainsi être pris pour des employés de l'entité de financement ou mal interpréter leur position et estimer qu'ils ne sont pas redevables envers les communautés. D'autre part, les comités communautaires doivent également être bien préparés à gérer des fonds avant de les recevoir. Le manque de fonds représente une contrainte considérable, mais leur disponibilité sans préparation peut rapidement devenir une source de division et de désaccord au sein des communautés.

Si des améliorations demeurent souhaitables et qu'il y a lieu de s'attaquer à ces problèmes, il est évident que la stratégie visant à établir un lien entre des juristes urbains qualifiés et des citoyens actifs bien informés au niveau de la communauté représente une voie d'entrée essentielle pour redresser les injustices et les déséquilibres de pouvoir, ainsi que pour promouvoir l'émancipation juridique et l'application du droit dans les zones rurales.

Défense des droits communautaires : enseignements tirés d'un projet de gaz naturel au Mozambique

Ces dix dernières années, le Mozambique est devenu une cible privilégiée de la ruée mondiale vers les terres. Les investissements croissants dans les secteurs de l'exploitation minière, des hydrocarbures, des plantations de forêts et de l'agriculture industrielle visent le plus souvent des terres rurales qui, en vertu du droit coutumier, sont détenues par les communautés locales. En découlent de fréquents conflits entre les communautés et les investisseurs.

Les lois en vigueur qui régissent les terres sont mal mises en œuvre et mal appliquées, du fait des déséquilibres de pouvoir existant entre le gouvernement, les entreprises et les communautés locales. L'analphabétisme des citoyens ruraux (en particulier l'analphabétisme juridique), ainsi que leur manque de capacité à utiliser la loi et les mécanismes judiciaires pour faire valoir leurs droits, fragilisent leur position durant les délibérations communautaires pour l'attribution des terres menées par le gouvernement et les entreprises

Dans le District de Palma, province de Cabo Delgado, où un projet de gaz naturel aggrave les pressions exercées sur les terres communautaires, le *Centro Terra Viva* (CTV) et des auxiliaires juridiques communautaires offrent une assistance juridique aux communautés rurales. Ce document présente les enseignements tirés de l'utilisation d'auxiliaires juridiques pour la défense des droits communautaires, les difficultés rencontrées et les contraintes et les possibilités d'évolutivité et de durabilité. Il constate que, même si des améliorations sont souhaitables, la stratégie consistant à établir un lien entre des avocats urbains qualifiés et des citoyens actifs et bien informés au niveau de la communauté peut influencer la façon dont les décisions d'attribuer des terres rurales aux investisseurs sont prises et réduire les injustices dans la gouvernance des terres.

ISBN: 978-1-78431-280-0

No.de commande IIED: 12585FIIED



Knowledge
Products

Rapport de recherche

Octobre 2015

**Droit, Acquisitions foncières
et droits**

Mots clés:
Outils juridiques, Action citoyenne,
droits fonciers, Mozambique

