

Cadre juridique et institutionnel

MOZAMBIQUE

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

JUILLET 2023



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique


Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.



Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Mozambique

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

JUILLET 2023

I. Le cadre général

Le Mozambique, situé sur la côte Est de l'Afrique, est le deuxième pays lusophone du continent. Il est de taille modérée puisque sa superficie est de 782 574 km². C'est un pays qui est fréquemment confronté à des catastrophes climatiques, en particulier sous la forme de cyclones ou d'inondations qui remettent en cause le développement.

Le Mozambique comptait une population de 32 969 518 habitants en 2022 ; le taux de croissance a été de 2,61 %. C'est une population très jeune, 44 % ayant moins de 15 ans. Cette population est urbaine à 38 %¹. Les principales aires urbaines sont : Maputo, la capitale (2 596 748 hab.); Nampula (955 086 hab.); Beira (644 347 hab.); Tete (615 231 hab.); Xai-Xai (396 814 hab.); Nacala (374 502 hab.)².

Le PIB est relativement élevé, soit 14 458 milliards US\$ en 2018, ce qui correspond à un PIB/hab. de 490 US\$ en 2018, et à un taux de croissance la même année de 3,30 %³. « *La croissance du PIB devrait atteindre 4,8 % en 2023 et 8,3 % en 2024, sous l'impulsion des industries extractives et de l'agriculture, ce qui fera passer la croissance du PIB par habitant de 2,0 % en 2023 à 5,5 % en 2024.* »⁴. Ses principales ressources sont d'abord le gaz liquéfié, avec des gisements considérables, mais aussi le charbon, l'aluminium, et encore le pétrole. Les pierres précieuses sont aussi en abondance, à commencer par le rubis. Évidemment, il ne faut pas négliger le fait que le pays demeure largement agricole. « (...) *quelque 60 % de la population du pays (qui compte plus de 27 millions d'habitants) vit dans la pauvreté et manque d'accès aux services de base tels que l'eau potable, les soins de santé et l'éducation. – Plus de 70 % des ménages pauvres vivent en milieu rural. L'agriculture est leur principale source de nourriture et de revenus, mais la productivité est faible. Dans l'ensemble, agriculteurs et pêcheurs produisent suffisamment pour subvenir aux besoins alimentaires essentiels de leur ménage voire, dans certains cas, pour dégager un modeste excédent qu'ils peuvent vendre. Cependant, les revenus sont maigres, et la majeure partie de la population rurale peine à dépasser le seuil de la simple subsistance. – De 2010 à 2013, le secteur agricole a représenté quelque 30 % du PIB et 25 % du total des exportations (denrées alimentaires et matières premières agricoles). L'agriculture constitue la principale source de revenus pour plus de 70 % de la population et emploie 80 % de la population active.* »⁵.

Le Mozambique semble maintenant sorti définitivement de la guerre civile aussi longue (près de quinze années) que douloureuse qui avait largement éliminé toute organisation administrative et juridique, sinon en milieu urbain et périurbain. En outre, avec la fin de la guerre civile a coïncidé un changement

1. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=MZ> (consulté le 28 juillet 2023).

2. <https://www.populationdata.net/pays/mozambique/> (consulté le 4 août 2023).

3. Voir note précédente.

4. <https://www.afdb.org/fr/countries/southern-africa/mozambique/mozambique-economic-outlook> (consulté le 2 septembre 2023).

5. <https://www.ifad.org/en/web/operations/w/country/mozambique> (consulté le 2 septembre 2023).

politique et donc juridique total, correspondant à la mise à l'écart relative du régime marxiste en vigueur jusque-là. Les données fournies ci-après doivent être considérées dans ce contexte de reconstruction progressive, concernant tant le monde urbain que le monde rural, tous deux en cours de réorganisation. Cela explique donc le caractère parfois incomplet des dispositifs juridiques et institutionnels et que le processus de décentralisation puisse paraître « incertain », dans un contexte où il faut allier aussi harmonieusement que possible les enjeux de l'unité nationale, ceux du contrôle politique et ceux du développement local.

II. L'organisation administrative territoriale

L'analyse de l'organisation administrative territoriale est absolument indissociable de l'évolution politique du pays, beaucoup plus que des concepts juridiques et institutionnels.

La Constitution de la République populaire du Mozambique, mise en place le 25 juin 1975 au lendemain de l'Indépendance, était extrêmement centralisatrice, comme le modèle du « grand frère soviétique ». Seul comptait l'État-Parti, organisé en fonction de la structuration hiérarchique de ce dernier. Après de longues années de guerre civile, un changement institutionnel et politique est survenu, concrétisé dans une nouvelle Constitution adoptée en 1990⁶, caractérisée par une plus grande ouverture, le souci de faire participer la société civile à l'exercice du pouvoir et surtout au développement, tant dans le nouveau découpage administratif que par la reconnaissance nouvelle des structures traditionnelles écartées par le régime précédent⁷. Mais cela posait problème dans un pays déchiré entre deux partis, le FRELIMO, au pouvoir depuis l'Indépendance, très implanté dans les zones urbaines et très « soviétique » donc centralisateur, et le RENAMO, largement présent dans le monde rural donc plus attiré par la décentralisation, les pouvoirs locaux, et indirectement les liens avec les chefferies traditionnelles.

La « libéralisation »⁸ du système politique et administratif avait été confirmée par la Constitution de 2004 laquelle a réaffirmé l'ouverture du régime tout en approfondissant ses principes, mais aussi en affirmant l'existence des collectivités locales provinciales (cf. art. 142 de la Constitution), et en reconnaissant dans l'article 3 la diversité des systèmes juridiques et de résolution des conflits. Il fallait trouver des solutions de compromis qui, sous des apparences institutionnelles et juridiques, permettent de maintenir le pouvoir dominant du FRELIMO.

Cette Constitution a été révisée en 2018 par la Loi n° 1/2018 du 12 juin 2018, établissant la Révision et la Réécriture de la Constitution. C'est dans ce texte qu'il faut trouver les principes fondamentaux régissant désormais l'organisation du pays. Les modes de structuration et de fonctionnement de la décentralisation doivent permettre paradoxalement une certaine centralisation politique. Cela explique tout autant le dispositif des circonscriptions administratives que celui qu'il est établi d'appeler « pouvoir local » (*poder local*).

● Circonscriptions administratives

En application de l'article 7.1 de la Constitution, « *la République du Mozambique est organisée territorialement en provinces, districts, postes administratifs, localités et villages.* »⁹. Ce qui est reconfirmé dans l'article 26 de la Loi n° 4/2019 qui dispose que : « *A República de Moçambique organiza-se territorialmente em província, distrito, poste administrativo, localidade e povoação.* ». On doit noter que l'article 26 en question est intitulé « *Échelles de territoire* ». Autrement dit, nous sommes bien dans un dispositif d'organisation administrative lequel est décrit dans les articles suivants de la même Loi (27 à 31). Plus spécifiquement, les zones urbaines sont organisées en « *villes et bourgs* » (art. 7.2). Toutes les modalités de cette organisation doivent être établies par la loi.

6. Constitution du 30 novembre 1990.

7. L'article 4 de la Constitution de 1975 proclamait l'objectif fondamental de l'élimination des organisations traditionnelles ou coutumières ; au contraire, les articles 5, 6 et 53 de la Constitution de 1990 affirment leur importance dans la vie politique, économique et sociale, réaffirmée dans la nouvelle Constitution de 2004 (art. 118).

8. Les guillemets sont justifiés par le fait que tous les analystes s'entendent sur le fait que l'esprit « centralisé », tout le pouvoir aux mains de l'État, semblait continuer de prédominer.

9. « *La República de Moçambique organiza-se territorialmente em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações.* ».

Les modalités plus précises relatives aux organes locaux de l'État sont fixées dans le *Decreto n° 11/2005 de 10 de Junho 2005*, lequel a été modifié par la Loi n°7/2019 du 31 mai 2019, pour tenir compte du changement constitutionnel survenu concernant la province. Évidemment, la lecture de ce texte doit être confrontée à celle des autres textes promulgués depuis, notamment pour tenir compte de la Constitution de 2018.

Le Mozambique est aujourd'hui divisé en 11 provinces : Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala, Gaza, Inhambane, Maputo et Maputo-City (Maputo est le nom d'une ville [*cidade*] et d'une province compte tenu de son statut de ville-capitale). Ce qui justifie aussi l'existence d'une Loi particulière concernant cette ville, la *Lei n°8/97* du 31 mai 1997 sur le statut de la ville de Maputo.

La province est donc l'échelon principal de l'organisation administrative mais aussi politique. En effet, comme on va le voir, la province, circonscription administrative, est aussi en même temps une collectivité décentralisée puisque ses instances sont celles d'une telle entité¹⁰. La *Lei n°4/2019 de 31 de Maio 2019* établit les principes et les normes d'organisation, de compétences et le fonctionnement des organes exécutifs de la gouvernance décentralisée provinciale.

Plus précisément, ce dispositif est traité à l'article 1 de la Loi.

Ainsi faut-il d'abord retenir que chaque province est administrée par un gouverneur ; celui-ci, précédemment nommé par le président de la République, est désormais élu comme il en est disposé à l'article 3 de la Loi n°3/2019, du 31 mai 2019, établissant le cadre juridique pour les élections des membres des assemblées provinciales et des gouverneurs de province. Comme celui des membres de l'assemblée provinciale, le mandat du gouverneur est de cinq ans. Est nommé gouverneur la personnalité tête de la liste ou du groupement de listes élu qui a obtenu la majorité des votes pour l'assemblée provinciale. Pour chaque province, le nombre d'élus fixé pour l'assemblée provinciale est arrêté par la Commission nationale des élections (art. 153 de la Loi n°3/2019).

L'article 141 de la Constitution de 2018 précise que : « 1) *Le représentant du Gouvernement au niveau de la Province est le Gouverneur provincial.* 2) *Le Gouvernement provincial est l'organe chargé de garantir la mise en œuvre, au niveau provincial, de la politique gouvernementale et d'exercer la tutelle administrative sur les autorités locales, dans le respect de dispositions légales.* 3) *Les membres du Gouvernement provincial sont nommés par les ministres en charge des différents portefeuilles, avec l'avis du Gouverneur provincial.* 4) *L'organisation, la composition, le fonctionnement et les compétences du gouvernement provincial sont définies par la loi.* ».

On comprend donc que l'organisation, au niveau de chaque province, intègre d'une part un exécutif, le Gouverneur et le Gouvernement de la province, et d'autre part une instance délibérante, l'Assemblée provinciale élue.

Les organes exécutifs de gouvernance décentralisée au niveau de la province sont d'une part, le Gouverneur de la province, d'autre part, le Conseil exécutif provincial (art. 32 Loi n°4/2019). Le premier dirige le second. Le Gouverneur de province élu prête serment devant le président de la République, après avoir été investi par l'assemblée provinciale.

Les organes exécutifs de gouvernance décentralisée de la province jouissent de l'autonomie administrative, financière et patrimoniale, selon les dispositions légales (art. 20 Loi n°4/2019).

Le Gouverneur de province dispose d'un certain nombre de compétences énumérées à l'article 45 de la Loi n°4/2019, dont notamment celles de présider le conseil exécutif provincial, de superviser les services provinciaux décentralisés, de mettre en œuvre les délibérations de l'assemblée provinciale.

Le Gouverneur de province dispose d'un cabinet pour les travaux de caractère administratif, technico-administratif et protocolaire. Ce cabinet est dirigé par un directeur de cabinet nommé par le Gouverneur.

10. Historiquement, la province est un élément du découpage administratif étatique puis, au rythme des réformes, en particulier depuis la Constitution de 2018 (art. 270 B), elle est dotée des attributs de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, elle a une instance délibérante et elle est donc devenue progressivement une entité décentralisée à part entière. À certains égards, on pourrait d'ailleurs s'interroger sur un certain degré de fédéralisme de l'organisation étatique. Même s'il n'existe pas encore de souveraineté législative même partielle.

Le Conseil exécutif provincial est un organe exécutif de gouvernance provinciale décentralisée, présidé par le Gouverneur de province, et responsable de l'exécution des plans d'activités et du budget approuvés par l'assemblée provinciale. Il est composé du Gouverneur de province, du directeur de cabinet du gouverneur, des directeurs des services provinciaux, possiblement de citoyens reconnus pour leur compétence et leur intégrité.

La Constitution institue, au niveau provincial, l'élection des Assemblées provinciales comme on l'a expliqué plus haut, mais cela n'implique pas que le niveau provincial soit érigé en collectivité locale. C'est le législateur qui a compétence pour créer un nouveau niveau de collectivité locale, mais ce n'est à ce jour pas le cas pour la province. Les assemblées provinciales ont notamment pour compétences de : « a) surveiller et contrôler le respect des principes et des normes établis dans la Constitution et dans les lois, ainsi que les décisions du Conseil des Ministres concernant la province; b) d'approuver le programme du Gouvernement Provincial, de surveiller et de contrôler son accomplissement. »¹¹. Les premières élections pour les Assemblées provinciales, consacrées dans la Constitution de 2004¹², plusieurs fois programmées et reportées, ont finalement eu lieu le 19 novembre 2008.

Parmi les compétences de la gouvernance décentralisée des entités locales figurent : « a) *agricultura, pesca, pecuária, sicultura, segurança alimentar e nutricional*; b) *gestão de terra, na medida a determinar por lei*; (...) » (art. 18.1 Loi n°4 de 2019), ce qui peut être compris comme signifiant : « a) *l'agriculture, la pêche, l'élevage, la foresterie, la sécurité alimentaire et nutritionnelle*; b) *la gestion des terres, selon les règles qui seront fixées par la loi*; (...) ».

Chaque province est divisée en districts (au nombre de 128 à l'échelle du pays), qui sont dirigés par un administrateur nommé par l'État. Comme le précise l'article 10 du Décret de 2005 précité, « *le district est une unité territoriale principale pour l'organisation et le fonctionnement de l'administration déconcentrée de l'État et la base de planification du développement économique, social et culturel de la République du Mozambique* ». Le district est divisé en postes administratifs, localités et communautés locales.

Ensuite, l'organisation varie selon que l'on se situe en milieu urbain ou rural. En milieu rural, dans chaque district se situent les postes administratifs, composés des localités, qui constituent le niveau le plus bas de représentation de l'État.

En milieu urbain, on parle de villes (*ciudades*) et de villages (*vilas*) et, au plus petit niveau, de communautés locales (*povoações*). Ces subdivisions administratives sont dirigées par un secrétaire, nommé par l'administrateur du district dont elles dépendent.

● Collectivités locales¹³ (le « *poder local* »)

Cette consécration des collectivités locales ou plutôt du pouvoir local, par opposition au pouvoir central plus ou moins déconcentré (précédemment omniprésent), est le fruit d'un cheminement institutionnel amorcé en 1994, date à laquelle est reconnu le rôle des collectivités locales, notamment dans les dispositions du projet de Loi portant cadre institutionnel des municipalités, adoptée le 28 juin 1994¹⁴. « *Les municipalités prendront connaissance, autant que cela peut se révéler utile, des opinions et suggestions des chefs traditionnels reconnus par les populations, de manière à articuler avec leurs concours les activités concernant lesdites populations. – À l'initiative des populations et de leurs chefs traditionnels, il pourra être constitué des assemblées dans le cadre territorial de la municipalité, qui fonctionneront comme interlocuteurs préférentiels des organes de la municipalité et en accord avec les usages et les coutumes du lieu.* »¹⁵.

11. Art. 142.2, Constitution de 2018.

12. Art. 142; et l'article 304 fixait les premières élections des assemblées provinciales à un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution.

13. Identifiées dans le Titre XIV de la Constitution comme constituant le « *Poder local* », ce qui atteste, semble-t-il, de la dimension surtout politique de cette partie de l'organisation étatique.

14. *Lei n°3/94 du 13 Setembro : Quadro institucional dos Distritos municipais.*

15. Art. 10, *Lei n°3/94*, précitée.

Cette Loi municipale adoptée par une Assemblée encore monopartiste (seuls les députés du FRELIMO, parti au pouvoir, y étaient présents), a évidemment provoqué de très vives critiques et attaques de l'opposition dès que celle-ci a été représentée à l'Assemblée, en particulier pour des raisons constitutionnelles relatives aux modalités d'élection du président des futures municipalités, ce qui a justifié l'adoption d'une nouvelle Loi, en 1997¹⁶.

Celle-ci est aujourd'hui fondée sur un dispositif municipal qui a été prévu pour permettre la mise en place progressive de collectivités locales (*Autarquias locais*), jouissant de l'autonomie politique, juridique et financière, au bénéfice des villes grandes et moins grandes (municipalité), ainsi que des chefs-lieux des postes administratifs (*povoações*). 33 villes et communes sont donc devenues des municipalités avec leurs propres Assemblées et Conseils élus. En avril 2008, dix nouvelles municipalités ont été créées portant à 43 le nombre de municipalités. Les élections municipales suivantes, tenues le 19 novembre 2008, ont été remportées par le FRELIMO dans 41 municipalités sur 43.

L'existence d'autorités locales est garantie par la Constitution de 2018 qui fixe un principe fondamental : « *La République du Mozambique est un État unitaire, qui respecte dans son mode d'organisation les principes d'autonomie des entités locales* » (art. 8 de la Constitution de 2018)¹⁷, et consacre à l'article 273 deux niveaux d'*autarquias* (collectivités locales)¹⁸ : celles-ci sont d'une part les municipalités (*municipios*), d'autre part les communautés locales (*povoações*). D'autres niveaux, supérieurs ou inférieurs, peuvent être établis par la Loi (art. 273.4).

Les autonomies locales disposent d'un organe exécutif et d'un organe délibérant. Le dernier consiste dans une Assemblée élue au suffrage universel direct, égalitaire, secret, personnel et périodique, selon un système de représentation proportionnelle (art. 275.2 de la Constitution de 2018). Quant à l'exécutif, il est dirigé par un Président élu dans les mêmes conditions que l'Assemblée (art. 275.3).

Il faut en effet noter que la Loi fait du président de la municipalité et de la communauté locale (*povoações*) un personnage tout-puissant, assisté d'un conseil dont il choisit la moitié des membres au sein de l'assemblée locale. Il est élu pour cinq ans, au suffrage universel direct et non pas par l'Assemblée.

Les collectivités sont soumises à un contrôle de tutelle qui porte sur la légalité des actes et des délibérations (art. 277.2). Ce régime de tutelle devrait être précisé par une loi spécifique (art. 21 Loi n° 4/2019).

Concernant les ressources des deux collectivités, les dispositions générales de la Loi précisent qu'elles sont issues des impôts « *de nature fondamentalement locale* », de la « *vente des biens meubles et immeubles de la collectivité locale* »¹⁹. L'article 276 de la Constitution de 2004, dont on retrouve l'équivalent en 2018, consacre le principe d'autonomie financière des autorités locales, basée sur une répartition des ressources publiques entre État et collectivités locales. La plupart des fonds viennent de fonds de compensation municipale et d'un fonds d'investissement local.

● Les autorités traditionnelles

La Constitution révisée en 2018 confirme la place reconnue aux autorités traditionnelles et aux dispositifs coutumiers. L'article 118 dispose que : « 1) *L'État reconnaît et valorise l'autorité traditionnelle légitime pour les populations et selon le droit coutumier.* 2) *L'État établit un dispositif de relations entre l'autorité traditionnelle et les différentes institutions publiques, et organise sa participation à la vie économique, sociale et culturelle, selon les termes établis par la loi.* »²⁰.

16. *Lei n° 2/97 du 18 Fevereiro : Aprova a quadro jurídico para a implementação das Autarquias locais.*

17. « *La Republica de Moçambique é um Estado unitário, que respeita na sua organização os princípios de autonomia das autarquias locais.* ».

18. La traduction est un peu caricaturale ; mais le terme signifie à la fois l'autonomie et les institutions qui en bénéficient.

19. Art. 21, *Lei n° 2/97*, précitée.

20. « *Artigo 118 : 1) O Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário. 2) O Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do País, nos termos da lei.* ».

Il n'en demeure pas moins que la question reste très sensible, pour ne pas dire plus, notamment en raison des liens développés entre les chefferies et les deux partis politiques dominants. Et les informations disponibles montrent que si les deux partis sont « d'accord »²¹ pour reconnaître les chefferies, c'est plutôt en fonction des liens développés notamment pendant les épisodes de guerre civile.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Mozambique

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Provinces	11						
		Province	11	Oui	Oui	Assemblée provinciale élue	Gouverneur élu
Districts	128						
		District	128	Oui	Oui	Assemblée de District	Administrateur de District élu. Conseil exécutif de District élu.
Ville de Maputo		Statut particulier		Statut particulier			
Postes administratifs	394						Chef de poste nommé par le ministre chargé de l'organisation de l'État
		<i>Povoação</i>		Oui	Oui	Assemblée du <i>Povoação</i> élue	Président du conseil du <i>Povoação</i> (élu au SU direct) assisté du conseil du <i>Povoação</i>
Localités (villes et communes)	1 042						Chef de localité nommé par le gouverneur de la province
		Municipalités (villes et communes)	43	Oui	Oui	Assemblée municipale élue	Président du conseil municipal (élu au SU direct) assisté du conseil municipal

21. Les guillemets sont ici utilisés pour mettre en évidence le fait qu'il n'y a pas spécifiquement d'accord entre les deux partis sur le sujet, du moins d'accord au sens d'acte formalisé. On est plutôt devant une situation de fait dans laquelle les deux protagonistes ont besoin des chefferies traditionnelles et dans le même temps ne veulent pas leur reconnaître une existence officielle qui pourrait leur donner une importance excessive.

III. L'organisation domaniale et foncière

L'organisation domaniale et foncière est évidemment fortement influencée, sinon « cadrée », par les dispositions constitutionnelles, à commencer par celle selon laquelle l'État a le monopole de la propriété foncière, ce qui affecte notamment les modalités d'accès et de détention de la terre par les acteurs privés. Cela reste vrai même si le contexte juridique a été quelque peu assoupli depuis les années 1990.

● Dispositif législatif et réglementaire

En 1995, la Déclaration de politique foncière a été prononcée par le gouvernement du Mozambique²² ; un des objectifs était « d'assurer la diversité des droits des mozambicains sur la terre et les autres ressources naturelles tout en favorisant l'investissement et l'utilisation soutenable et équitable de ces ressources ». Dans cette perspective, l'une des recommandations était de réviser la législation foncière de 1979 qui constituait jusque-là le cadre légal des opérations domaniales et foncières²³. La législation sur la terre, la *Lei* n° 19/97, qui a été le fruit d'un processus participatif impliquant les principaux groupes d'intérêt, qui a pris effet le 1^{er} janvier 1998, a été rendue applicable par l'adoption des textes réglementaires nécessaires, par le Gouvernement mozambicain, entre autres le Décret n° 66/98 du 8 décembre 1998. Ces dispositions ont été complétées par un document désigné comme *Annexe technique*, signé en décembre 1999²⁴, qui précise les modalités de délimitation des terres communautaires.

La nouvelle législation a été très largement motivée par l'accroissement quantitatif et en intensité des conflits fonciers entre grands et petits détenteurs fonciers, qu'explique en partie le retour sur la terre de ces derniers qui en avaient été chassés par la guerre civile. Il faut aussi rappeler que de très grandes concessions avaient été attribuées en application de la Loi de 1979, sans aucune concertation avec les communautés traditionnelles. Celles-ci détenaient les pouvoirs fonciers et procédaient aux attributions aux petits tenanciers, mais sans document administratif. Or, la Loi fondée sur le principe que la terre était à l'État permettait à l'administration de procéder aux attributions qu'elle voulait.

Au demeurant, ce dernier principe n'est pas une fiction puisqu'il repose sur l'article 109 de la Constitution de 2018, intitulé « Terra », qui dispose : « 1) La terre est propriété de l'État. 2) La terre ne doit pas être vendue ni aliénée de quelque autre manière que ce soit, ni hypothéquée, ni saisie. 3) Comme moyen universel de création de richesse ou de bien-être social, l'usage coutumier et l'utilisation de la terre sont un droit pour tout le peuple mozambicain. ». On comprend donc que l'article 110.1 dispose que « l'État détermine les conditions d'usage et d'attribution du sol » (« O Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra »).

Les principes de la Loi sur la terre n° 19/97

Le principe établi par l'article 109 de la Constitution (cité plus haut) selon lequel la propriété de la terre appartient à l'État figure déjà dans la Loi n° 19/97 sous la forme de la disposition de l'article 3 qui dispose que : « La terre est la propriété de l'État et ne peut être vendue ni de quelque autre manière, aliénée, hypothéquée ou saisie. »²⁵. Cette disposition a donc pour effet d'induire que les droits sur la terre au Mozambique ne peuvent être que des droits d'usage, ceux définis par le chapitre III de la Loi. Et pour dissiper toute équivoque, l'article 4 de la même Loi dispose que : « En République du Mozambique, toutes les terres constituent le Fonds foncier de l'État. »²⁶. On ne suggère pas un domaine national mais un domaine étatique.

22. Resolução n° 10/95 : aprova a Política Nacional de Terras e as respetivas Estratégias de Implementação (17 octobre 1995 ; Boletim da Republica, I Serie, n°9, Suplemento, 28 février 1996 (disponible sur le net : <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC062325/>).

23. Lei n° 6/79.

24. Annexe technique de décembre 1999, approuvée par le ministre de l'Agriculture par *Diploma ministerial* n° 29-A/2000 du 17 mars 2000.

25. Art. 3 Lei n° 19/97 : « A terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou, por qualquer outra forma, hipotecada ou penhorada. ».

26. « Na República de Moçambique, toda a terra constitui o Fundo Estatal de Terras. ».

Par ailleurs, et c'est un point important, qui n'apparaît que dans le Décret n° 66/98 : « *O presente Regulamento aplica-se as zonas não abrangidas pelas áreas sob jurisdição dos Municípios que possuam Serviços Municipais de Cadastro, a exceção do artigo 45, que é aplicável em todo o território nacional.* ». Ce qui peut être compris comme voulant dire : « *Le présent Décret s'applique aux zones non incluses dans celles sous juridiction des municipalités disposant de services municipaux du Cadastre, à l'exception de l'article 45, lequel demeure applicable à tout le territoire national.* ». On comprend que le législateur ne souhaite l'application du texte que là où cela est possible institutionnellement, par la présence du Cadastre.

Terres domaniales

Concernant les terres domaniales, il s'agit du Fonds étatique de terre (*Fundo estatal de terras*), autrement dit du domaine privé, et du domaine public (*domínio público*).

Le Domaine public, introduit dès la Constitution de 1990 et repris dans celle de 2004 modifiée en 2018²⁷, est composé de zones de protection totale et partielle, dans le cadre de la protection de la nature et la sécurité de l'État ; dans les deux cas, les droits d'utilisation sont restreints et l'acquisition de droits d'usage sur ces terres est interdite. C'est ainsi qu'en dispose l'article 98 de la Constitution déjà cité, dans ses points 2 et 3 : « 2) *Constituent le domaine public de l'État : a) la zone maritime ; b) l'espace aérien ; c) le patrimoine archéologique ; d) les zones de protection de la nature ; e) les ressources hydrauliques ; f) le potentiel énergétique ; g) les routes et voies ferrées ; h) les gisements miniers ; i) tous les biens susceptibles d'être classés comme tels par la loi.* 3) *La loi règle le régime juridique applicable aux biens du domaine public, aussi bien pour sa conservation que pour sa gestion, en différenciant le domaine de l'État, ceux des entités locales mais aussi le domaine public communautaire, et dans le respect des principes d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité.* »²⁸.

On retrouve un contenu identique ou à peu près dans la Loi de 1997, aux articles 6 à 9, avec un certain nombre de précisions sur les dépendances du domaine public. Par exemple, à l'article 8, dans les zones de protection partielle, figurent les voies ferrées, mais avec la mention d'une emprise de cinquante mètres de part et d'autre de l'axe médian de la voie concernée.

Mais d'autres précisions sont ajoutées dans le Décret d'application n° 66/98, aux articles 4 à 8, toujours concernant le domaine public. Exemple pour préciser, à l'article 7, les bandes de terrains limitrophes de grandes infrastructures comme les barrages, les aéroports, et les installations militaires.

Concernant le domaine privé de l'État, on comprend qu'il est le support de base de tous les droits fonciers légaux, privatifs, à l'exception de celui de propriété comme on l'a déjà écrit. Il supporte aussi, juridiquement, les droits dits « coutumiers » puisque ceux-ci portent sur des terrains qui ne peuvent être propriété que de l'État. Concrètement, des droits fonciers ne peuvent être attribués que sous la forme de droits d'utiliser et de bénéficier de la terre²⁹, en langue originale, « *Direito de uso e aproveitamento da terra* ».

Pour comprendre ce que représente ce droit d'utiliser et de bénéficier de la terre, on peut citer la présentation qui en est faite sur le site du Gouvernement du pays : « *En République du Mozambique, la terre est la propriété de l'État et ne peut être ni vendue, ni aliénée, ni hypothéquée, ni mise en gage. En tant que moyen universel de création de richesse et de bien-être social, l'utilisation et la jouissance de la terre constituent le droit de tout le peuple mozambicain. – Les conditions d'usage et de jouissance du terrain sont déterminées par l'État. Le droit d'usage et de jouissance du foncier est accordé aux*

27. Art. 98 de la Constitution de 2018, lequel fixe le contenu de ce domaine public.

28. « *Artigo 98 (Propriedade do Estado e domínio público). (...) 2) Constituem domínio público do Estado : a) a zona marítima ; b) o espaço aéreo ; c) o património arqueológico ; d) as zonas de proteção da natureza ; e) à potencial hidráulico ; f) o potencial energético ; g) as estradas e linhas férreas ; h) as jazidas minerais ; i) os demais bens como tal classificados por lei.* 3) *A lei regula o regime jurídico dos bens do domínio público, bem como a sua gestão e conservação, diferenciado os que integram o domínio pública do Estado, o domínio público das autarquias locais et o domínio público comunitário, come respeito pelos princípios da imprescritibilidade e impenhorabilidade.* ».

29. Cette interprétation est tirée du site : Direito do Uso e Aproveitamento de Terra/Informação/Cidadão/Início - Portal do Governo de Moçambique (www.portaldogoverno-gov-mz.translate.goog) (consulté le 4 septembre 2023).

personnes physiques ou morales compte tenu de leur finalité sociale. – En octroyant le droit d'usage et de bénéfice d'un terrain, l'État reconnaît et protège les droits acquis par héritage ou occupation, sauf s'il existe une réserve légale ou si le terrain a été légalement attribué à une autre personne ou entité. – Le droit d'usage et de jouissance du foncier ne peut être accordé dans les zones de protection totale et partielle, car il s'agit de zones du domaine public (zones destinées à satisfaire l'intérêt public). Dans ces zones, l'exercice de certaines activités n'est autorisé qu'après délivrance de licences spéciales. »³⁰.

L'obtention du droit d'usage sur un fonds de terre étatique est réglée dans le Chapitre III de la Loi de 1997, ainsi que dans le chapitre III du Décret d'application de 1998.

Cette obtention peut se faire selon trois voies³¹ :

- >> par l'occupation coutumière individuelle ou communautaire ;
- >> à la suite de l'occupation de bonne foi pendant dix ans ;
- >> et à la suite d'une demande d'autorisation individuelle ou collective selon les modalités décrite par la Loi.

Les droits d'usage peuvent être d'une durée de cinquante ans, renouvelable à la demande des personnes intéressées, et sont transmissibles aux descendants.

La Loi insiste sur l'importance des droits d'usage et précise que la possibilité d'acquérir un titre et d'enregistrer les droits d'usage ne doit pas constituer un préjudice envers ces droits d'usage acquis de manière coutumière et de bonne foi, selon les formes rappelées plus haut, autrement dit l'enregistrement n'est pas obligatoire. En outre, la Loi et les Décrets permettent le co-titrage³² et le démembrement des droits. Le co-titrage a fait l'objet de recommandation lors de la préparation de la politique foncière en 1995; il s'agit de la reconnaissance d'une copropriété, déjà reconnue par le Code civil issu de la colonisation portugaise³³; le démembrement permet l'obtention d'un titre individualisé, à condition d'appartenir à la communauté.

Par ailleurs, les droits d'usage octroyés peuvent être associés à une servitude liée au droit de passage pour le bétail, en particulier pour atteindre les ressources hydriques dont l'usage est public³⁴. La réforme législative a pris en compte les pratiques pastorales, notamment en adaptant les taxes aux réalités des producteurs de bétail. Les taxes mises en place ont été conçues afin de contrer les situations où de grandes étendues de terre ne sont pas mises en valeur par leurs détenteurs. En revanche, ces taxes ne sont pas dues pour les terres occupées de manière coutumière et utilisées pour les besoins des familles.

Les nouveaux textes avaient pour objectif de remédier à la centralisation des attributions de droit d'usage, notamment en reconnaissant aux collectivités traditionnelles une certaine place dans les procédures d'attribution des terres. La consultation de ces collectivités devient obligatoire³⁵, les modalités de cette participation sont précisées dans l'*Annexe technique*³⁶. Celle-ci précise ce qu'il faut entendre par « communauté », question récurrente quand il s'agit de transférer la gestion des terres et des ressources naturelles à ces communautés et comment sont délimitées les terres occupées de manière coutumière ou de « bonne foi » par les communautés.

Selon la Loi n° 19/97, la « communauté locale » correspond à l'ensemble des familles et individus, vivant sur une même circonscription territoriale, du niveau d'une localité ou inférieur, voulant sauvegarder des intérêts communs par le moyen de la protection des zones d'habitation, des espaces agricoles,

30. Même référence que note précédente.

31. Cette acquisition concerne tant les nationaux que les étrangers qui doivent cependant répondre à des conditions supplémentaires, notamment avoir résidé au moins cinq ans au Mozambique.

32. Art. 10, *Lei* n° 19/97 et art. 12, *Decreto* n° 66/98.

33. Art. 1403 et suiv. du *Código civil* du Mozambique. Cette disposition concerne notamment la situation de tenanciers coutumiers qui souhaitent légaliser leur situation, une manière de s'affranchir de certaines contraintes communautaires.

34. Art. 13 et 14, *Decreto* n° 66/98.

35. Art. 13, *Lei* n° 19/97.

36. Annexe technique de décembre 1999. L'*Annexe technique* a été élaborée selon un processus participatif piloté par le secrétariat technique de la Commission des terres, mettant en jeu les différents acteurs des communautés.

cultivés ou non, des forêts, des sites culturels, des sources d'eau et des aires d'extension. Pour ce faire, il existe une même structure comme institution de gestion³⁷. Pour identifier l'occupation habituelle de la communauté, afin, ensuite, de délimiter ses contours, l'*Annexe technique* prévoit de mener une enquête pour analyser l'histoire de la communauté, sa dynamique d'occupation de la zone ainsi qu'une analyse des systèmes de production, d'utilisation et de gestion de terres et des ressources.

Ce processus décrit par le Décret n° 66/98 et l'*Annexe technique* a pour but d'enregistrer les droits d'usage. Le dossier de délimitation, signé par le représentant de la communauté et des communautés limitrophes et par l'administrateur du district³⁸, est présenté aux Services provinciaux géographie et cadastre (SPGC) qui émet, deux mois plus tard, un certificat à la communauté, attestant que le processus de délimitation a été effectué conformément et en reconnaissant les droits de la communauté sur le territoire identifié.

Le dispositif doit permettre en particulier d'assurer une certaine protection aux petits occupants fonciers, ceux-là même qui ont obtenu leur droit d'usage en vertu des règles coutumières. Cette nouvelle manière de faire devrait être favorisée par un contexte caractérisé par une relative disponibilité de terres vacantes. Malgré cela, certains analystes soulèvent des problèmes qui incitent à moins d'optimisme quant à l'efficacité de la Loi de 1997. En particulier, la Loi ne permettrait pas de régler les litiges, nombreux également (environ la moitié), entre petits tenanciers ou tenanciers coutumiers³⁹.

Droits coutumiers

Le droit coutumier est très vivant dans la réalité des pratiques rurales. Comme on l'a déjà indiqué, les droits fonciers coutumiers peuvent être consacrés par un titre établissant le droit d'usage et de jouissance si les conditions sont réunies, tel qu'il en est disposé à l'article 10 de la Loi de 1997.

Mais comme le soulignent certains commentateurs, le fait que dans la Loi de 1997, l'enregistrement des droits d'usage (y compris ceux coutumiers) ne soit pas obligatoire risque de poser pour l'avenir des problèmes de preuves, quoique celles-ci puissent se faire oralement par deux témoins de la communauté. « *Les nombreuses personnes impliquées dans des discussions sur la terre affirment que le nom donné à la nature de droit est sans importance (par exemple, une propriété, un domaine, etc. (...)). Ce qui est important est ce que l'on peut faire de ce droit et des autres droits qui y sont attachés (telle que la possibilité d'héritage, de donation, de vente, et la capacité d'en user comme collatéral). Dans le cas du Mozambique, le système coutumier permet une série d'opérations, certaines étant très sophistiquées, répondant aux divers besoins des régions rurales. Diverses études de recherche montrent la manière d'acquérir une terre par le biais de systèmes qui varient d'une région à une autre et le fait que ces systèmes comprennent les moyens d'accession tel que l'héritage, le mariage, les donations, les autorisations par des autorités locales, la vente et l'achat ainsi que la location et le prêt.* »⁴⁰.

Le cas spécifique des Terres rurales et urbaines

La Loi n° 19/97 s'applique aussi bien aux terres en milieu rural qu'à celles formant les agglomérations urbaines.

Cependant, un régime spécial est prévu par le Décret de 1998 qui opère une distinction sur les modalités de transmission entre immeubles en terres rurales et immeubles en terres urbaines; pour ces dernières, une autorisation préalable de l'État est requise⁴¹. En effet, lors de la préparation de la Loi et des Décrets, la question de la gestion de l'espace urbain s'est posée (et on doit en même temps se rappeler qu'il a une grande importance politique dans ce pays) : un projet de décret spécifique aux zones urbaines

37. Art. 1, *Lei* n° 19/97.

38. Art. 12, *Annexe technique*, précitée.

39. Cf. STRASBERG Paul J., « *Smallholder perceptions of land tenure in Mozambique* », in *Land Tenure Center Newsletter*, n° 77, Spring 1999, p. 1-4. L'occupation portugaise avait permis d'installer de petits paysans ou tenanciers urbains, mais il fallait aussi régler la situation des détenteurs coutumiers.

40. DE QUADROS Maria da Conceição, *Étude de cas. Mozambique, in Regional Workshops on Land issues for a World Bank policy research report*, 2002, 24 p., p. 13.

41. Art. 16, *Decreto* n° 66/98.

a émergé après l'adoption de la Loi de 1997. Le point d'achoppement principal résidait dans la possibilité d'obtenir un droit d'usage, après l'occupation de « bonne foi » pendant dix ans, recensée à l'article 12 de la Loi n° 19/97 comme une des trois voies d'acquisition d'un droit d'usage reconnu comme titre. En raison de ce désaccord, un règlement adapté aux zones urbaines n'a pas encore pu être adopté.

Il faut cependant préciser, même si l'essor des agglomérations et la gestion de cet espace constitueront un défi important pour le Mozambique, que la Politique foncière s'inscrit dans le contexte de la Stratégie de sécurité alimentaire et de nutrition de 1998 et de la Politique agraire, conçue elle-même dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté.

● Organisation administrative

L'ensemble du dispositif foncier est de la compétence du ministère de la Terre et de l'Environnement. L'organisation de celui-ci est établie par l'Arrêté interministériel n° 30/2020 du 6 mai 2020⁴². Elle inclut notamment la Direction nationale des terres et du développement territorial, dont les compétences très nombreuses sont énumérées à l'article 8 du texte, et l'Inspection des terres et de l'environnement.

Outre le ministère précité, le dispositif législatif et réglementaire est appuyé tant au niveau central qu'au niveau provincial à travers les différentes administrations chargées des affaires domaniales et foncières : la DINAGECA (Direction nationale de géographie et cadastre), le MINADER (ministère de l'Agriculture et du développement agricole), les SPGC (Services provinciaux de géographie et du cadastre), les SPER (Services provinciaux d'extension agricole) et la DPFFB (Division provinciale des forêts et de la faune sauvage).

Deux dispositifs d'enregistrement existent qui ne dépendent pas des mêmes ministères : les Registres de propriété dépendent de la tutelle du ministère de la Justice mais les services du Cadastre dépendent du ministère de l'Agriculture et du Développement rural. Chaque province dispose d'un service de Cadastre provincial responsable de la mise à jour du « *Cadastro nacional de terras* »⁴³ pour le territoire provincial concerné. Ces services cadastraux dépendent des Directions provinciales de l'agriculture et du développement rural et participent donc au Gouvernement provincial⁴⁴.

Les services du Cadastre, hérités de la période coloniale, ont été confrontés à l'engouement des usagers pour sécuriser la terre, au sortir du conflit en 1992⁴⁵, intérêt qui a engendré un grand retard dans le traitement des dossiers⁴⁶. À la fin des années 1990, dans le contexte de la réforme foncière, les services du cadastre ont bénéficié d'assistance technique, d'équipement et de formation dont ont besoin plus spécifiquement les personnels dans les provinces.

Il existe de nombreuses commissions interministérielles. Ainsi, les programmes de mise en œuvre de la politique agraire tel PROAGRI (*Programma de Investimentos Públicos na Agricultura*), associés au PARPA (Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue), sont pilotés dans le cadre de la Commission interministérielle de la terre et son Secrétariat technique⁴⁷.

Mais il existe aussi, et ce n'est pas négligeable, depuis un décret de 1990⁴⁸, un Forum de consultation sur la terre, instance permanente de consultation auprès du Gouvernement pour tout ce qui touche aux questions foncières et celles liées. Le Forum est composé de représentants des institutions gouvernementales chargées de la terre et des ressources naturelles, de représentants des organisations

42. *Boletim da República, I série, n° 85, 6 de Maio de 2020.*

43. Art. 3, *Decreto n° 66/98.*

44. « Le Gouvernement Provincial est l'agence chargée de garantir l'exécution, au niveau de la Province, de la politique gouvernementale et exerce la tutelle administrative sur les autorités locales » (art. 141 de la Constitution de 2004).

45. 1992 a également été la fin du monopole étatique des études cadastrales qui dorénavant peuvent être établies par des professionnels et des sociétés privées.

46. « Les décrets ont accordé une année à partir de leur entrée en vigueur à toutes les demandes exceptionnelles de terre, afin de rentrer en accord avec les prévisions de la loi foncière. L'exigence majeure était de satisfaire les demandes de consultation des communautés. Il y avait quelques 10 000 demandes de terre en suspens dans les services du cadastre, la plupart initiées avant que la nouvelle loi soit entrée en vigueur. ». DE QUADROS Maria da Conceição, *op. cit.*, p. 9.

47. C'est cette même Commission qui a été en charge en 1999 de la rédaction de l'*Annexe technique* de la Loi foncière de 1997.

48. *Decreto n° 42/2010 : cria o Fórum de Consulta sobre Terras*, du 20 octobre 2010 (*Boletim da República, I Série, n° 42, 20 de Outubro de 2010*).

de la société civile, des institutions académiques (universités, instituts de recherche), mais aussi du secteur privé (art. 2 du Décret). Les modalités d'organisation et de fonctionnement du Forum sont fixées dans une annexe jointe au Décret. Ce Forum est rattaché au ministère en charge des Terres. Afin de rendre le Forum plus efficient, entre ses sessions annuelles (au moins deux), il est représenté par un Groupe de réflexion composé de représentants des membres du Forum.

Enfin, et toujours dans le même esprit de concertation, il existe depuis 1995 une Commission interministérielle de la terre et son Secrétariat technique ; ils ont pour compétence d'offrir un espace de dialogue entre les différents secteurs de l'administration et les associations de la société académique et civile. Cette démarche a notamment permis d'améliorer les méthodologies de mise en œuvre des procédures.

● Pratiques foncières

Près de vingt-cinq ans après, le bilan de la Loi de 1997 est difficile à établir, même pour s'interroger sur l'efficacité du dispositif au regard de la protection des droits coutumiers. Et cela ne serait-ce que parce que sur le plan institutionnel, sur celui de l'administration territoriale, un certain nombre de choses ont changé, au moins dans les textes, à défaut du contexte qui reste complexe comme on l'a vu précédemment. Différentes difficultés sont rencontrées dans la mise en œuvre du dispositif engagé. Elles concernent notamment le rôle dévolu aux communautés dans la consultation en vue de l'enregistrement d'un droit d'usage.

Bien que jugée comme positive, cette démarche de consultation est parfois difficile à mettre en œuvre. Le problème s'est notamment posé lorsque la demande émanait d'un investisseur à qui les services cadastraux voulaient octroyer un droit d'usage. Ainsi, « *des questions ont été soulevées concernant la manière suivant laquelle de nombreuses consultations ont été faites. La consultation devrait être un instant de dialogue avec la communauté, lorsque les conditions de l'usage de nouveaux investissements sont établies et que le nouvel investisseur se présente à ses futurs voisins. En ce moment, la préoccupation de réduction du temps séparant la demande de droits sur une terre et son approbation formelle (il a été décidé que la période ne dépasserait pas 90 jours) a conduit à des exercices de consultation extrêmement rudimentaires. Des cas ont été enregistrés selon lesquels des équipes du cadastre vont dans le district en question, informent rapidement la communauté et collectent les 3-9 signatures nécessaires⁴⁹. En seulement quelques heures, l'avenir des ressources de la terre est décidé pour les 50 ou 100 prochaines années. Cette situation est même plus grave si la communauté n'est pas bien informée de ses droits et si elle n'a pas une compréhension claire des implications des décisions qu'elle prend.* »⁵⁰. Même si le commentaire paraît pertinent, on sait d'expérience que la réelle qualité des entretiens participatifs comme ceux ici évoqués ne repose pas seulement sur le temps disponible ; il y a bien d'autres facteurs, le choix des interlocuteurs, le contenu des sujets discutés, etc.

Le besoin de formation et de sensibilisation aux enjeux de la Loi foncière est grand. À cet égard, la « Campagne pour la terre » a regroupé quelque 200 organisations, autour de l'objectif de diffuser et d'expliquer le contenu de la Loi foncière⁵¹. Il existe par exemple dans cette perspective un *Manuel pour la délimitation des terres des Communautés* expliquant comment faire la délimitation en respectant le processus décrit dans l'*Annexe technique*.

49. Il est important de signaler ici que cette citation contient des références datées à la procédure de consultation. Celles-ci ont été mises à jour à plusieurs reprises, la dernière datant du Décret n° 43/2010 du 20 octobre 2010, modifiant le Décret d'application de la Loi de 1997 sur les terres, en son article 27, dont le point 2 est ainsi désormais rédigé : « *Il sera fait un travail conjoint, impliquant l'administrateur de District ou son représentant, les Services du Cadastre, les membres des Conseils consultatifs de Village ou de Localité, les membres de la communauté locale, les titulaires de droits sur les terrains limitrophes ou leurs occupants ou leurs représentants. Le résultat du travail de concertation sera résumé par un procès-verbal et signé par les Conseillers consultatifs de Village ou de la Localité.* ». Le texte du Décret a été publié au *BO*, I Série, n° 42, du 20 octobre 2010, p. 240.

50. DE QUADROS Maria da Conceição, *op. cit.*, p. 21.

51. Dans cette perspective, un *Manuel pour la Compréhension de la nouvelle Loi Agraire* et six brochures couvrant chacune des aspects spécifiques de la nouvelle Loi et de ses Décrets et les droits qu'elle confère ont été diffusées ; des pièces de théâtre dans les langues locales ont aussi été produites, ainsi que des vidéos.

● Gestion des conflits

Les conflits concernant la terre sont résolus par les tribunaux judiciaires (notamment en région urbaine) et par un certain nombre d'autres tribunaux, ainsi qu'au sein de structures insérées au niveau local. Ces dernières comprennent des tribunaux communautaires, l'administration publique locale, les autorités douanières, les églises ainsi que les services du cadastre locaux.

Les tribunaux communautaires sont les descendants des tribunaux populaires de quartiers, villages et localités créés en 1978. Ils ont été séparés de la structure des tribunaux judiciaires en 1992⁵² et aujourd'hui, ils reçoivent et rendent des jugements sur de petits conflits suivant des règles et normes coutumières⁵³. D'une manière générale, en cas de litiges liés à la terre, toutes ces institutions empruntent une variété de techniques de médiation et conciliation⁵⁴.

IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

L'intervention dans la gestion des terres par les collectivités locales, municipalités et *povoações*, est évoquée par la Loi n° 2/97 du 18 février 1997, *Aprova a quadro juridico para a impletaçao das Autorquias locais*.

Le fait que la propriété de la terre relève de l'État, comme nous l'avons signalé et souligné, induit nécessairement une centralisation de la politique domaniale, dans le cadre de la Loi sur la terre n° 19/97 de 1997, ou en tout cas une marge de manœuvre limitée des collectivités locales. Cependant, l'esprit de participation locale de la Loi sur la terre se retrouve dans le rôle attribué, en tout cas dans la lettre de la Loi, aux autorités locales.

● Gestion des terres domaniales

Pour ce qui concerne le domaine public, sa gestion pourra être transférée aux deux collectivités locales, au fur et à mesure du transfert des ressources financières et du personnel (art. 19). Cela reste donc conditionné par le bon vouloir de l'État.

L'assemblée municipale ainsi que celle des *povoações* est compétente pour établir les plans de développement et ceux d'aménagement du territoire de la collectivité (respectivement art. 45 et 77). Il faut souligner par ailleurs que la seule compétence des assemblées locales qui fasse l'objet d'un article particulier pour chaque collectivité (art. 46 et 78), et détaillé, concerne la gestion de l'environnement, qui dans certains cas a un rapport avec la gestion domaniale, telle que « *la création de réserves* » et de « *zones protégées* », ainsi que la « *gestion des ressources naturelles* ».

Enfin, concernant spécifiquement la gestion domaniale, c'est le conseil municipal et celui du *povoação* qui sont compétents pour « *exercer les pouvoirs et les facultés établis par la Loi sur la terre* » (art. 56 et 88).

● Patrimoine et domaine de la collectivité

Le chapitre sur les dispositions générales de la Loi évoque le patrimoine des deux collectivités locales, cependant l'existence de ce patrimoine (mobilier et immobilier) doit être lue au regard de la propriété étatique des terres, ce qui limite la portée de la disposition.

52. Créés par la Loi n° 4/92 du 6 mai 1992.

53. Une loi pour la médiation et la conciliation des conflits en général a été approuvée entre-temps (*Lei* n° 11/99, du 8 juillet 1999).

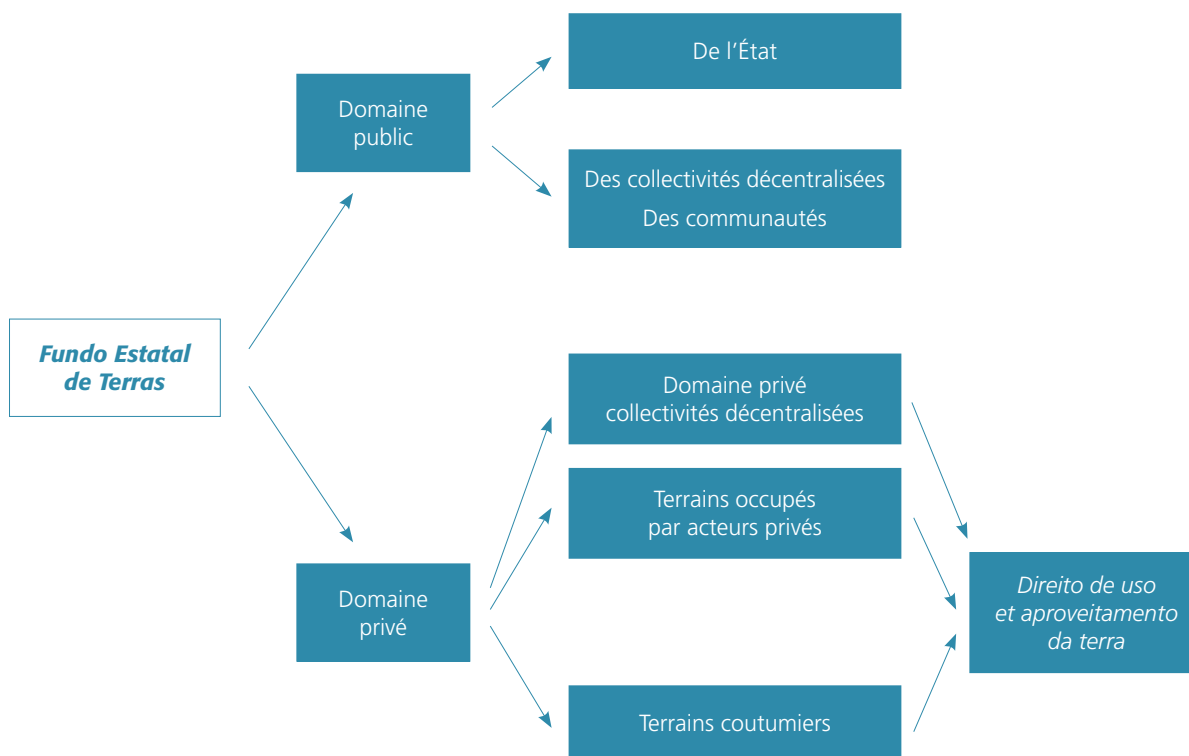
54. Cf. SANTOS Boaventura Sousa et TRINDADE João Carlos, *Conflito e Transformação Social : Uma paisagem das Justiças em Moçambique*, Maputo, 2000, ou Porto Afrontamento, 2003.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Les revenus de l'impôt sur la terre sont répartis entre les différentes administrations. Ces taxes, prélevées par les services du cadastre (48 %), sont réparties entre l'administration centrale (40 %) et les administrations des districts (12 %), ces derniers montants sont censés être utilisés pour sensibiliser les communautés aux enjeux de la législation foncière.

Les produits de la forêt doivent à hauteur de 20 % être reversés aux communautés locales. Mais la mise en œuvre de ce principe est pour le moment faible et peu de communautés ont effectivement reçu ces fonds. « *Autant les Serviços Provinciais de Floresta e Fauna Bravia que les communautés locales pensent que plusieurs facteurs conspirent contre l'application de cet instrument : les coûts élevés que cela implique, l'absence de divulgation de la loi, la bureaucratie excessive, le manque de communication entre les différents acteurs, la rigidité des démarches à faire pour ouvrir un compte en banque au nom d'une communauté, la faiblesse de la société civile. Quant aux communautés qui reçoivent les 20 % prévus, elles aussi ont des problèmes concernant l'administration de l'argent et la gestion des projets qu'elles souhaiteraient entreprendre.* »⁵⁵.

GRAPHIQUE 1. Statuts domaniaux et fonciers



55. RIBEIRO Vera, « Vue d'ensemble des problèmes que rencontrent les forêts du Mozambique, les peuples tributaires des forêts et les travailleurs forestiers », *Bulletin n° 133 du World Rainforest Movement*, août 2008.

VI. Gestion locale des ressources naturelles

La Loi sur l'Environnement de 1997⁵⁶ prévoit la gestion locale des ressources naturelles et la reconnaissance des savoir-faire traditionnels⁵⁷. Cette Loi prévoit également la création de zones protégées. Mais des Lois plus spécifiques règlent le régime des ressources naturelles.

● Le droit forestier

Peu après la Loi sur la terre de 1997, la Loi sur la forêt a été publiée, en 1999⁵⁸, mais les Décrets d'application ne sont sortis qu'en 2002⁵⁹. La Loi de 1999 sur la forêt a mis en place des comités de gestion locale des ressources naturelles, conçus sur le modèle des programmes CBNRM (*Community Based Natural Resource Management*) mis en place en particulier en Afrique australe. Cette Loi a donné lieu à la création des associations agro-forestières en 2005⁶⁰. En lien avec la Loi sur la terre de 1997, le fait d'être détenteur d'un droit d'usage ne donne pas le droit d'exploiter la forêt qui requiert alors d'effectuer une demande de permis d'exploiter, excepté dans le cas où l'exploitation est faite dans le but de subsistance de la famille⁶¹.

Principes généraux

Comme dans de nombreux textes africains contemporains, la Loi forestière du Mozambique commence par un article 1 consacré à une énumération de définitions. Celles-ci, il faut le souligner, peuvent être utiles sinon nécessaires car portant toutes (ou presque) sur la clarification de termes supposés courants mais qui doivent être précisés dans le contexte juridique de leur utilisation. Pour illustrer notre propos, retenons le terme « *remains* » qui, appliqué à la chasse, dans la traduction anglaise du droit mozambicain, signifie : « *viande, graisse, les cuirs et peaux et les fraîches, le sang et toutes les autres parties d'un animal qui ne sont pas considérées comme trophée* ». Si l'on comprend bien, pour le législateur mozambicain, la faune sauvage est interprétée comme « produit » lié à la chasse et aux redevances que celle-ci permet de collecter !

Deuxième « principe » : il faut tenir compte, en matière de droits forestiers comme de nombreux autres, du principe fondamental constitutionnel de la propriété publique des ressources naturelles (art. 97 Constitution de 2018)⁶². En fait, celles-ci relèvent de la propriété de l'État ou de son domaine public, comme en dispose l'article 98 du texte : « 1) *Les ressources naturelles situées sur le sol ou dans le sous-sol, les eaux intérieures, la mer territoriale, la plate-forme continentale et la zone exclusive économique sont propriété de l'État.* 2) *Constituent le domaine public de l'État : a) la zone maritime ; b) l'espace aérien ; c) le patrimoine archéologique ; d) les zones de protection de la nature ; e) le potentiel hydraulique ; f) le potentiel énergétique ; g) les routes et les voies ferrées ; h) les gisements miniers ; i) les autres biens classifiés comme tels par la loi.* ». Autrement dit, les ressources forestières sous leurs diverses formes, comme le sol qui les supporte, relèvent de l'État seul.

Le troisième principe concerne la question des rapports entre détenteurs fonciers et droits forestiers. La question ne devrait pas se poser, du moins sur un plan strictement juridique, dans la mesure où les deux domaines concernés appartiennent tous deux à l'État. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne pose pas de problèmes, ne serait-ce qu'en raison de la réalité des droits coutumiers et notamment ceux fonciers.

56. Loi sur l'Environnement du 30 juillet 1997.

57. Art. 7 et 8, Loi précitée.

58. *Law n° 10/99 on Forest and Wildlife Act* (traduction FAOLEX) du 7 juillet 1999 ; version originale du texte dans le *Boletim da República*, n° 27 (I Series), supplément n° 4, 7 juillet 1999.

59. *Decreto n° 12/2002* du 6 juin 2002.

60. *Lei n° 8/2005* du 23 décembre 2005 sur le statut des associations agro-forestières.

61. Art. 9, *Forest and Wildlife Act n° 10/99* du 7 juillet 1999.

62. « (...) *na propriedade pública dos recursos naturais (...)* ».

Un quatrième principe concerne les « pouvoirs locaux ». Il fait l'objet de l'article 3 de la Loi forestière qui dispose : « *Le respect des communautés locales et des institutions locales : promouvoir la conservation, la gestion et l'utilisation des ressources forestières et en faune sauvage sans aller à l'encontre des pratiques coutumières locales et en harmonie avec les principes de conservation et d'utilisation durable des mêmes ressources dans le cadre de la décentralisation.* ». On remarque ici, une fois encore, l'association des pouvoirs locaux modernes, ceux de la décentralisation, et de ceux traditionnels. Cette perspective est constante dans les dispositifs de droit et institutionnels du Mozambique.

Cinquième principe : l'affirmation, dans l'article 4 de la Loi forestière, que dans les objectifs assignés à celle-ci figurent notamment la protection, la conservation, le développement et l'utilisation nationale de la forêt et de la vie sauvage pour le bénéfice non seulement des générations présentes mais aussi futures. Cela se traduit dans les autres dispositions, à commencer par celles de l'article 5 consacré à « *La Forêt Héritage* », qui est l'article où est expliqué en quoi consiste la forêt : « *L'Héritage forestier national comprend une classification selon le potentiel, la localisation et le mode d'utilisation : a) la Forêt de Conservation; constituée de formations végétales situées dans les aires de protection⁶³ et soumises à un régime de gestion spécifique; b) Les forêts de Production, constituées de formations végétales de haut potentiel forestier, situées en dehors des aires protégées; c) les forêts multi-usages, constituées de formations végétales situées en dehors des aires protégées et de potentiel forestier faible.* ». Il est intéressant de noter ici que les différentes zones soumises à un régime de protection doivent être délimitées et reportées sur le cadastre foncier national, de manière à mieux les préserver. C'est une disposition peu courante mais fort intéressante, sous réserve toutefois d'être bien mise en œuvre.

L'exploitation du patrimoine forestier national

La question des modalités d'exploitation des ressources forestières est donc posée, en tenant compte des éléments précédents. Les modalités sont énumérées à l'article 14 de la Loi forestière. En vertu de ces dispositions, sont possibles l'exploitation au moyen d'un permis simple ou celle en vertu d'un contrat de concession forestière.

Le simple permis, dont les modalités sont explicitées à l'article 15 de la Loi forestière, est caractérisé par le fait que les quantités à exploiter autorisées sont limitées quantitativement, qu'il est d'une durée limitée et qu'il ne peut être attribué exclusivement aux seuls opérateurs nationaux et aux communautés locales. Lorsque l'exploitation est réalisée par des membres d'une communauté pour leurs besoins personnels, elle doit être effectuée selon les normes et pratiques des communautés concernées.

Da manière plus générale, pour éviter toute incertitude, le législateur a aussi pris soin de préciser dans l'article 9 que : « *Le détenteur d'un titre (sous-entendu foncier), que ce soit en vertu d'une occupation ou par la détention d'une autorisation administrative pour le droit d'utiliser et de procéder à des droits sur la terre ne doit pas nécessairement obtenir un permis pour exploiter la forêt sur le terrain objet du droit foncier, sous réserve que l'exploitation forestière soit menée pour ses besoins familiaux.* ». C'est une disposition réaliste, correspondant aux besoins du contexte rural du pays.

On retrouve un peu le même réalisme dans les dispositifs d'application du droit forestier avec l'institution, au niveau local, de Conseils locaux pour la gestion des Ressources, composés de représentants des communautés locales, du secteur privé, des associations de la société civile concernées et des représentants locaux de l'État (art. 31 Loi forestière). Sans doute faudrait-il revoir cette composition pour tenir compte de l'accent supplémentaire mis sur la décentralisation depuis la nouvelle Constitution.

● Le droit minier

Les règles fixant le régime juridique des mines sont établies par la *Lei n°20/2014 de 18 de Agosto, Lei de Minas*⁶⁴. Ce texte doit évidemment être rapproché de ceux relatifs à l'administration territoriale, mais aussi au régime foncier et éventuellement à d'autres comme la Loi forestière.

63. En vertu des dispositions de l'article 10 de la Loi forestière, sont considérées comme aires de protection, les parcs nationaux, les réserves nationales; les aires historiques et celles d'intérêt culturel.

64. Boletim da República, 1 Série, n° 66, 2° suplemento, 18 de Agosto de 2014.

Comme de plus en plus souvent, le texte dispose de son glossaire, mais point positif, celui-ci n'est pas inclus dans un article du texte, ce qui évite de donner aux définitions une rédaction légale avec force obligatoire. Le glossaire constitue en fait une annexe du texte de loi mais qui est annoncée dès l'article 1 de la Loi minière.

Deuxième remarque, la Loi rappelle le principe selon lequel « *les ressources minières situées dans le sol et le sous-sol, les eaux intérieures, la mer territoriale, la plateforme continentale et la zone économique exclusive sont la propriété de l'État* » (art. 4 de la Loi 20/2014)⁶⁵. On rappellera que comme dans le cas de la forêt, il s'agit là d'une stricte application de la Constitution de 2018.

Troisième considération : les droits miniers doivent être consacrés par un titre minier, la Loi en proposant plusieurs, notamment : « (...) a) *la Licence de prospection et de recherche*; b) *la Concession minière*; c) *le Certificat minier*; d) (...); e) *la Licence de traitement minier*; f) (...); g) *la Licence de commercialisation de produits miniers* » (art. 5.1).

Autre disposition importante, les zones minières doivent être caractérisées par leur disponibilité (elles ne sont pas encore l'objet d'un titre minier; elles ne sont pas l'objet d'une demande de titre en négociation ou en instance; elles n'ont pas été déclarées interdites à l'activité minière); leur statut de périmètre réservé; et enfin celui d'aires spécifiquement identifiées (notamment à la suite de travaux de prospection ou de recherche minière).

Autre remarque, sur le plan foncier, comme c'était le cas en matière forestière, pas de problème juridique du point de vue légal puisque les deux ressources appartiennent à l'État qui devrait donc en être le régulateur. Évidemment, dans la pratique, notamment à cause des droits coutumiers, les choses ne sont pas aussi simples comme en attestent les trop nombreux conflits parfois violents. Le législateur est resté prudent sur le sujet, l'article 12 de la Loi y étant consacré et disposant notamment que « 1) *l'usage et l'occupation de la terre pour la mise en œuvre d'activité minière sont réglés selon la loi sous réserve des dispositions particulières de la présente Loi (comprendre loi minière)*; 2) *les droits antérieurs relatifs à l'occupation et l'usage de la terre sont réputés éteints après le versement d'une juste indemnité aux détenteurs des droits fonciers*; (...) ». Autrement dit, même si la Loi ne permet pas l'appropriation foncière en dehors de celle de l'État, elle n'en reconnaît pas moins une sorte de droit à l'expropriation du droit d'usage foncier. C'est un peu le même esprit qui justifie la rédaction de l'article 41.1.e de la Loi minière : « *indemniser les utilisateurs des terrains pour les dommages causés aux terres ou à la propriété, résultant des activités de prospection (...)* ». Et on retrouve les mêmes règles pour les autres titres miniers.

Enfin, par-delà les conséquences et contraintes du « Tout État », il faut retenir que le législateur a prévu quelques dispositions pour protéger les droits légitimes, à défaut d'être légaux, des communautés traditionnelles⁶⁶. Parmi ces règles on peut citer celle de l'article 53 qui permet l'extraction de matériaux destinés à la construction, mais aussi d'autres liées aux différents titres miniers. Ainsi, dans le cas de la prospection, l'article 32 est relatif à la prise en compte des communautés dans les activités minières depuis le stade de la prospection/recherche jusqu'aux retombées de l'exploitation minière. Et les titulaires de titres miniers sont aussi concernés comme en atteste l'article 41.1.b qui, en matière de prospection, dispose : « *respecter les communautés locales et contribuer à la préservation des dimensions sociales et culturelles de ces communautés*; (...) ». Des dispositions identiques peuvent être identifiées dans les articles relatifs aux différents titres miniers.

Pour terminer sur le sujet, précisons encore que, en ce qui concerne les ressources en hydrocarbures, une Loi spécifique leur est dédiée, la *Lei n°21/2014 du 18 de Agosto 2014* dite « *Lei dos Petroleos* »⁶⁷, qui reprend quasiment tous les mêmes principes et règles que celle sur les ressources minières. ●

65. « *Os recursos minerais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva são propriedade do Estado.* ».

66. Il est intéressant de noter que dans le glossaire annexé à la Loi figure une définition de la communauté locale : « *groupement de familles et d'individus vivant dans la même aire territoriale au niveau de localité ou inférieur, visant à la sauvegarde d'intérêts communs, par la protection des zones d'habitation, des terrains agricoles, cultivés ou en jachères, des sites d'importance culturelle, des pâturages, des ressources en eau, (...)* ».

67. *Boletim da República, 1 Série, n°66, 2° suplemento, 18 de Agosto de 2014, p. 1448.*

Annexe : éléments de législation relatifs au Mozambique

● Organisation et administration du territoire

Constitution

- Constitution de la République populaire du Mozambique, du 25 juin 1975
- Constitution du 30 novembre 1990
- Constitution de 2004
- *Lei n° 1/2018, de Revisao Pontual da Constituicao da Republica de Moçambique*

Organisation administrative et territoriale

- *Lei n° 2/97 du 18 Fevereiro 1997 : Aprova a quadro juridico para a impletaçao das Autorquias locais*
- *Lei n° 6/97 du 31 mai 1997 sur le régime électoral des Municipalités*
- *Lei n° 7/97 du 31 mai 1997 sur la tutelle administrative*
- *Lei n° 8/97 du 31 mai 1997 sur le statut de la ville de Maputo*
- *Lei n° 9/97 du 31 mai 1997 sur le rôle des membres des municipalités*
- *Lei n° 10/97 du 31 mai 1997 créant 22 villes et 10 communes (une par province)*
- *Lei n° 11/97 du 31 mai 1997 sur le régime des finances des municipalités*
- Décret n° 15/2000 de juin 2000 fixant les relations entre les autorités des communautés et l'administration locale, approuvé par le *Diploma ministerial n° 107-A/2000 du 25 août 2000*
- *Lei n° 8/2003 du 19 mai 2003, sur l'organisation des circonscriptions administratives (provinces et districts)*
- *Decreto n° 11/2005 du 10 juin 2005, Regulamento da lei dos orgãos locais do estado*
- *Decreto n° 6/2006 du 12 avril 2006 sur le statut des gouvernements de district (complétant l'article 8 de la Lei n° 8/2003 du 19 mai)*
- Loi n° 3/2019 du 31 mai 2019, établissant le cadre juridique pour les élections des membres des assemblées provinciales et des gouverneurs de province
- Loi n° 4/2019 du 31 mai 2019, fixant les principes, les normes d'organisation, les compétences et le mode de fonctionnement des organes exécutifs de gouvernance décentralisée provinciale
- Loi n° 5/2019 du 31 mai 2019, établissant les règles relatives à la tutelle de l'État sur les organes de gouvernance décentralisée provinciale et des autonomies locales
- Loi n° 6/2019 du 31 mai 2019, établissant le cadre légal relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée provinciale
- Loi n° 7/2019 du 31 mai 2019, établissant le cadre légal de l'organisation et du fonctionnement des organes de représentation de l'État dans la province

● Domaines / Foncier

- *Resolução n° 10-95 de 17 de Outubro, Aproba a Política nacional de Terras e as respectivas Estratégias de Implementação*
- *Lei da terra n° 19/97 sur le régime foncier du 1^{er} octobre 1997, publiée in Boletim da República du 7 octobre 1997*
- *Decreto n° 66-98 du 8 décembre 1998*
- *Annexe technique de décembre 1999, approuvée par Diploma ministerial n° 29-A/2000 du 17 mars 2000*
- *Decreto n° 01/2003 du 18 février 2003 (révision art. 20 et 33 du Décret n° 66-98 du 8 décembre 1998)*
- *Lei n° 19/2007, 18 de Julho 2007; Land use management*
- *Decreto n° 23/2008, 1 de Julho 2008, Aprova o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território*
- *Decreto n° 42/2010; creating the Consulting Forum on Land, 20 October 2010*
- *Decreto n° 43/2010 de 20 de Outubro 2010; établissant les modalités d'application de la Loi foncière*
- *Diploma ministerial n° 181/2010, de 3 de Novembro de 2010, réglementant les procédures d'expropriation foncière*
- *Diploma ministerial n° 158/2011, de 15 de Junho 2011, adequou as regras para a consulta as comunidades locais no âmbito da titulação do direito de uso e aproveitamento da terra*
- *Resolução n° 48/2015, de 31 de Dezembro 2015, autorisant la demande de conversion d'un droit provisoire en un droit définitif d'usage et d'exploitation de la terre (cas spécifique)*

● Environnement/Ressources naturelles

Eau

- *Lei n° 16/91 de 3 de Agosto 1991, regulating water resources belonging to the public domain*
- *Decreto n° 43/2007 du 30 octobre 2007, approving the Regulation on Water Concession Licences*
- *Resolução n° 46/2007 du 30 octobre 2007, approving the Water Policy*

Environnement

- *Loi sur l'environnement du 30 juillet 1997*
- *Décret n° 20/97 approuvant la Loi sur l'Environnement du 1^{er} octobre 1997*
- *Decree n° 76/98 approving the Regulation on Environmental Impact Assessment (29 décembre 1998)*
- *Decree n° 40/2000 approving the Regulation of the National Council for Environmental Sustainable Development (CONDES) (17 octobre 2000)*
- *Decree approving the Regulation on Environmental Consultancy (1^{er} janvier 2001)*
- *Decree 1 February 2001 approving the Regulation for the control of the environmental sector*
- *Decree n° 8/03 on the Regulation of Bio-Medical Waste Management du 18 février 2003*
- *Decree n° 32/2003 ruling on Environmental Audit du 12 août 2003*
- *Resolução n° 10/1020, aprova o Estatuto organico do Ministério da Terra et Ambiente, 6 May 2020*

Forêts

- Loi n° 10/99 sur la forêt et la faune du 7 juillet 1999
- *Decreto n° 12/2002* du 6 juin 2002 approuvant et mettant en œuvre la Loi sur la forêt et la faune n° 10/99
- *Decree n° 93/2005 regulating the distribution among local communities of the 20 % of tax funds collected from the use of forest and wildlife resources, Diploma Ministerial n° 93/2005* du 4 mai 2005
- *Lei n° 8/2005* du 23 décembre 2005 sur le statut des associations agro-forestières

Mer

- *Lei n° 20/2019 de 8 de Novembro 2019, Lei do Mar*

Mines et hydrocarbures

- *Law n° 3/2001* du 21 february 2001, *approving the Oil Act and repealing Law n° 3/81*

Pêche et chasse

- *Lei n° 22/2013, Aprova a Lei das Pescas e revoga a Lei n° 3/90, de 26 de setembro, 1 novembre 2013*

● Divers

- Loi n° 4/92 du 6 mai 1992 sur les tribunaux communautaires
- Loi n° 11/99 du 8 juillet 1999 sur la médiation et la conciliation