

Mozambique

I. Le cadre général

Le Mozambique compte une population de 20 millions d'habitants en 2006 ; le taux de croissance moyen en est de 2 % entre 2000 et 2006. C'est une population très jeune, 44 % ayant moins de quinze ans, toujours en 2006. Le PIB est relativement fort, 6,6 % de croissance moyenne entre 2000 et 2006¹. Le Mozambique semble maintenant sorti définitivement de la guerre civile aussi longue 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 avait coïncidé un changement politique et donc juridique total, correspondant à la mise à l'écart du régime marxiste en vigueur jusque-là. Les données fournies ci-après doivent être considérées dans ce contexte de reconstruction, tant concernant 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, 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 et ceux du développement local.

II. L'organisation administrative territoriale

La Constitution de la République populaire du Mozambique du 25 juin 1975 était extrêmement centralisatrice, comme le modèle du « grand frère soviétique ». Le découpage administratif du territoire comportait différents échelons : la province, le district, le poste administratif et la localité ou municipalité, mais aucune de ces circonscriptions ne disposait ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière². Il ne s'agissait donc en aucun cas de collectivités décentralisées. Seul comptait l'État-parti, organisé en fonction de la structuration hiérarchique de ce dernier.

Depuis le changement, une nouvelle Constitution a été adoptée en 1990³, 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 précédent⁴. La Constitution de 2004 confirme la libéralisation du régime en approfondissant ses principes, en affirmant l'existence des collectivités locales provinciales⁵ et en reconnaissant la diversité des systèmes juridiques et de résolution des conflits⁶.

¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

² Art. 42-1, Constitution de 1975.

³ Constitution du 30 novembre 1990.

⁴ 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).

⁵ Art. 142, Constitution de 2004.

⁶ Art. 4, Constitution de 2004.

• Les circonscriptions administratives

Le Mozambique est aujourd'hui divisé en onze provinces⁷. Chaque province est administrée par un gouverneur nommé par le président de la République et un Gouvernement provincial. Notons une particularité : alors que la province est une circonscription, est instituée, par la Constitution de 2004, au niveau provincial, une assemblée provinciale, « *agence de représentation démocratique, élue par suffrage universel, direct et égal* » pour une durée de cinq ans.

La constitution de 2004 précise que « *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. (...) Les membres du Gouvernement provincial sont nommés par les ministres des dossiers respectifs, après avis du gouverneur provincial.* »⁸

La Constitution institue, au niveau provincial, l'élection des assemblées provinciales, 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 pour fonction de : « *a) surveiller et contrôler le respect des principes et les normes établies 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.* »⁹ Les premières élections pour les assemblées provinciales, consacrées dans la Constitution de 2004¹⁰, plusieurs fois programmées et reportées, ont finalement eu lieu le 19 novembre 2008.

Chaque province est divisée en districts au nombre de 128, dirigés par un administrateur.

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 (*povoação*). Ces subdivisions administratives sont dirigées par un secrétaire, nommé par l'administrateur du district dont elles dépendent.

• Les collectivités locales

L'existence d'autorités locales est garantie par la Constitution de 2004 qui consacre deux niveaux de collectivités locales, la municipalité (*município*) et la communauté locale (*povoação*)¹¹.

Cette consécration 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 1994¹². « *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.* »¹³ 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

⁷ Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala, Gaza, Inhambane et Maputo. Maputo est le nom d'une ville (*cidade*) et d'une province. Lei n° 8/97 du 31 mai 1997 sur le statut de la ville de Maputo.

⁸ Art. 141, Constitution de 2004.

⁹ Art. 142, Constitution de 2004.

¹⁰ Art. 142 et art. 304 fixaient les premières élections des assemblées provinciales à un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution.

¹¹ Art. 272, Constitution de 2004.

¹² Lei n° 3/94 de 13 Setembro : Quadro institucional dos Distritos municipais.

¹³ Art. 10, lei n° 3/94, précitée.

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 1997¹⁴.

Celle-ci est désormais fondée sur un dispositif municipal qui a été prévu pour permettre la mise en place progressive de collectivités locales (*Autorquias 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*). Trente-trois 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.

Il ne s'agit donc plus, comme en 1994, de transformer les districts, circonscriptions administratives, en collectivités locales. Cette démarche est donc de nature à distinguer clairement les collectivités locales et les représentations de l'État, centrales et déconcentrées, de manière à donner satisfaction aux deux grands partis politiques nationaux.

Cependant, les premières élections des membres des assemblées et conseils municipaux qui se sont tenues dans 23 communes et 10 villes (une dans chaque province) ont été boycottées par le principal parti d'opposition (Renamo). Les élections municipales suivantes, tenues le 19 novembre 2008, ont été remportées par le Frelimo dans 41 municipalités sur 43. Il faut en effet noter que la loi fait du président de la municipalité et de la communauté locale (*povoação*), 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.

Concernant les ressources de deux collectivités, les dispositions générales de la loi précisent qu'elles sont issues des impôts « *de nature éminemment locale* », de la « *vente des biens meubles et immeubles de la collectivité locale* »¹⁵. L'article 276 de la Constitution de 2004 consacre le principe d'autonomie financière des autorités locales, basé sur une répartition des ressources publiques entre États et collectivités locales. La plupart des fonds viennent de l'État, les collectivités locales restent pour le moment sous-dotées, malgré l'existence d'un fonds de compensation municipale et d'un fonds d'investissement local.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Mozambique

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Provinces	11					Assemblées provinciales élues	Gouverneur nommé par le président de la République et le Gouvernement provincial
Districts	128						Administrateur nommé par le ministre chargé de l'organisation de l'État et le Gouvernement districtal
Postes administratifs	394						Chef de poste nommé par le ministre chargé de l'Organisation de l'État

¹⁴ Lei n° 2/97 de 18 Fevereiro, Aprova a quadro juridico para a impletação das Autorquias locais.

¹⁵ Art. 21, loi n° 2/97, précitée.

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
		<i>Povoação</i>		Oui	Oui	Assemblée du <i>povoação</i> élue	Président du conseil du <i>povoação</i> (élu au suffrage universel direct) assisté du conseil du <i>povoação</i>
Localités (villes et commune)	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 suffrage universel direct) assisté du conseil municipal

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

En 1995, la déclaration de politique foncière a été prononcée par le Gouvernement du Mozambique, 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 foncières¹⁶.

La nouvelle législation sur la terre qui a pris effet le 1^{er} janvier 1998¹⁷, a été rendue applicable par l'adoption des textes réglementaires nécessaires, par le Gouvernement mozambicain, en particulier le décret n° 66/98 du 8 décembre 1998. Ces dispositions ont été complétées par le document désigné comme *Annexe technique*, signée en décembre 1999¹⁸, 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 des 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.

. Les principes de la loi n° 19/97

La propriété de la terre appartient à l'État. Cette disposition, rappelée par la loi de 1997, puis consacrée par la Constitution de 2004, stipule que la terre ne peut être « *ni vendue, hypothéquée ou saisie* »¹⁹,

¹⁶ Lei n° 6/79.

¹⁷ Lei n° 19/97, la loi est le fruit d'un processus de participation des différents groupes d'intérêt qui a donné lieu à une conférence foncière nationale en 1996.

¹⁸ Annexe technique de décembre 1999, approuvée par le ministre de l'Agriculture par Diploma Ministerial n° 29-A/2000 du 17 mars 2000.

¹⁹ Art. 3, loi n° 19/97.

disposition qui induit que les droits sur la terre au Mozambique sont des droits d'usage, définis par le chapitre III de la loi.

Les terres domaniales

Concernant les terres domaniales, il s'agit du fonds étatique de terre (*Fundo estatal de terras*) et du domaine public (*dominio publico*). Ce dernier, introduit dès la Constitution de 1990 et repris dans celle de 2004²⁰, 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.

L'acquisition de droits d'usage sur le fonds de terre étatique est précisée dans le chapitre III de la loi, elle peut se faire selon trois voies²¹ : 1) par l'occupation coutumière individuelle ou communautaire, 2) suite à l'occupation de bonne foi pendant dix ans et 3) suite à une demande d'autorisation individuelle ou collective selon les modalités décrites par la loi. Les droits d'usage peuvent être d'une durée de cinquante ans renouvelables 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-titrage²² et le démembrement des droits. Le co-titrage a fait l'objet de recommandations 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 portugaise²³ ; le démembrement permet l'obtention de titre individualisé, à condition d'appartenir à la communauté.

Par ailleurs, les droits d'usage octroyés sont associés à une servitude liée au droit de passage pour le bétail, en particulier pour atteindre les ressources hydriques dont l'usage est public²⁴. 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 sont non 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 obligatoire²⁵, les modalités de cette participation sont précisées dans l'*Annexe technique*²⁶. 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 » constitue l'ensemble des familles qui exploitent et administrent leurs terres selon les normes et les pratiques habituelles, en utilisant une même structure comme institution de gestion²⁷. 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 des terres et des ressources.

²⁰ Art. 98 de la Constitution de 2004.

²¹ 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.

²² Art. 10, loi n° 19/97 et 12 du decreto n° 66/98.

²³ Art. 1403 et suivants du Código civil du Mozambique.

²⁴ Art. 13 et 14 du decreto n° 66/98.

²⁵ Art. 13, loi n° 19/97.

²⁶ 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.

²⁷ Art. 1, loi n° 19/97.

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 district²⁸, 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 coutumiers²⁹.

. Les droits coutumiers

Le droit coutumier est très vivant dans la réalité des pratiques rurales ; le fait que dans la loi l'enregistrement des droits d'usage 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.* »³⁰

. Les 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 requise³¹. En effet, lors de la préparation de la loi et des décrets, la question de la gestion de l'espace urbain s'est posée : un projet de décret spécifique aux zones urbaines a émergé après l'adoption de la loi. Le point d'achoppement principal résidait dans la possibilité d'obtenir un droit d'usage, après l'occupation de « bonne foi » pendant dix ans, visée à l'article 12 de la loi n° 19/97, qui est une des trois voies d'acquisition d'un droit d'usage qui pourrait ensuite être 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 constituera 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.

● L'organisation administrative

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 (direc-

²⁸ Art. 12, Annexe technique, précitée.

²⁹ Cf. Strasberg P. J., « Smallholder perceptions of land tenure in Mozambique » ; in : *Land Tenure Center Newsletter*, n° 77, Spring 1999, p. 1-4.

³⁰ Da Conceição de Quadros M., *Étude de cas. Mozambique, Regional Workshops on Land issues for a World Bank policy research report*, 2002, 24 p., p. 13.

³¹ Art. 16, decreto n° 66/98.

tion nationale de Géographie et du 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 a un service de Cadastre provincial responsable de la mise à jour du *Cadastró nacional de terras*³². Ces services relèvent des directions provinciales de l'Agriculture et du Développement rural et font ainsi partie du Gouvernement provincial³³.

Les services du Cadastre, hérités de la période coloniale, ont été confrontés à l'intérêt pour la terre, au sortir du conflit en 1992³⁴, intérêt qui a engendré un grand retard dans le traitement des dossiers³⁵. 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 que 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 technique. C'est d'ailleurs cette même commission qui a été en charge en 1999 de la rédaction de l'*Annexe technique de la loi foncière de 1997*.

• Les pratiques foncières

Près de dix ans après, un bilan de la loi de 1997 peut être amorcé, notamment en s'interrogeant sur l'efficacité du dispositif au regard de la protection des droits coutumiers. 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 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 veulent 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 nécessaires. En seulement quelques heures, l'avenir des ressources de la terre est décidé pour les cinquante ou cent 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.* »³⁶

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

³² Art. 3, decreto n° 66/98.

³³ « *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.

³⁴ 1992 a également été la fin du monopole étatique des études cadastrales qui dorénavant peuvent être établies par des professionnels et des sociétés privées.

³⁵ « *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.* » Maria da Conceição de Quadros, *Étude de cas. Mozambique*, précité, p. 9.

³⁶ Da Conceição de Quadros M., *Étude de cas. Mozambique*, p. 16.

d'expliquer le contenu de la loi foncière³⁷. Il existe par exemple dans cette perspective un *Manuel pour la délimitation des terres des communautés* expliquant comment faire la délimitation selon les phases de l'Annexe technique.

- **La 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 1992³⁸ et aujourd'hui, ils reçoivent et rendent des jugements sur de petits conflits suivant des règles et normes coutumières³⁹. D'une manière générale, en cas de litiges liés à la terre, toutes ces institutions empruntent une variété de techniques de médiations et conciliation⁴⁰.

IV. La place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière

L'intervention dans la gestion des terres par les collectivités locales, municipalité et *povoação*, est évoquée par la loi n° 2/97 du 18 février 1997, *Aprova a quadro juridico para a impletação das Autorquias locais*. Le fait que la propriété de la terre relève de l'État comme nous l'avons signalé, 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 de ces 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.

- **La 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 en personnels (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* », de « *gestion des ressources naturelles* ».

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

³⁷ 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 diffusés, des pièces de théâtre dans les langues locales ont aussi été produites, ainsi que des vidéos.

³⁸ Créés par la loi n° 4/92 du 6 mai 1992.

³⁹ 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).

⁴⁰ *Conflito e Transformação Social: Uma paisagem das Justiças em Moçambique*, por Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade, Maputo, 2000 ou Porto: Afrontamento, 2003.

- **Le patrimoine et le 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.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

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 %). 12 % reviennent aux administrations du district, qui 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.* »⁴¹

VI. La gestion des ressources naturelles

La loi sur l'Environnement de 1997⁴² prévoit la gestion locale des ressources naturelles et la reconnaissance des savoir-faire traditionnels⁴³. Cette loi prévoit également la création de zones protégées.

Peu après la loi sur la Terre de 1997, la loi sur la Forêt a été publiée, en 1999, mais les décrets d'application ne sont sortis qu'en 2002⁴⁴. La loi de 1999 sur la Forêt⁴⁵ 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 agroforestières en 2005⁴⁶. 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 se fait dans le but de subsistance de la famille⁴⁷.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

⁴¹ Ribeiro V., « 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.

⁴² Loi sur l'Environnement du 30 juillet 1997.

⁴³ Art. 7 et 8, loi précitée.

⁴⁴ Decreto n° 12/2002 du 6 juin 2002.

⁴⁵ Loi sur la Forêt et la Faune, loi n° 10/1999 du 7 juillet 1999.

⁴⁶ Lei n° 8/2005 du 23 décembre 2005, sur le statut des associations agroforestières.

⁴⁷ Art. 9, *Forest and Wildlife Act* n° 10/1999 du 7 juillet 1999.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Mozambique

- **Organisation et administration du territoire**

- Constitution de la République populaire du Mozambique, du 25 juin 1975
- Constitution du 30 novembre 1990
- 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 district)
- Constitution de 2004
- Decreto n° 11/2005 du 10 juin 2005, *Regulamento da lei dos orgais locais o estado*
- Decreto n° 6/2006 du 12 avril 2006 sur le statut des gouvernements districtaux (complétant l'article 8, lei n° 8/2003 du 19 mai)

- **Domaines/Foncier**

- Lei da terra n° 19/97 du 1er octobre 1997 sur le régime foncier, publié *im boletim da republi-*
ca 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)

- **Environnement et Ressources naturelles**

- Loi sur l'Environnement du 30 juillet 1997
- Décret n° 20/97 approuvant la loi sur l'Environnement du 1er octobre 1997

- Decree n° 76/98 du 29 décembre 1998, *approving the Regulation on Environmental Impact Assessment*
- Decree n° 40/2000 du 17 octobre 2000, *approving the Regulation of the National Council for Environmental Sustainable Development (CONDES)*
- Decree 2001, *approving the Regulation on Environmental Consultancy*
- Decree February 2001, *approving the Regulation for the control of the environmental sector*
- Decree n° 8/03 du 18 février 2003, *on the Regulation of Bio-Medical Waste Management*
- Decree n° 32/2003 du 12 août 2003, *ruling on Environmental Audit*
- Loi n° 10/99 du 7 juillet 1999 sur la Forêt et la Faune
- Decreto n° 12/2002 du 6 juin 2002, *approuvant et mettant en œuvre la loi n° 10/99 sur la Forêt et la Faune*
- 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 agroforestières*
- Decreto n° 43/2007 du 30 octobre 2007, *approving the Regulation on Water Concession Licences*
- Resoluçao n° 46/2007 du 30 octobre 2007, *approving the Water Policy*

- **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