



La loi du peuple : ***idées à l'intention des militants pour*** ***les droits aux ressources***

Mars 2005



Pour préparer cet outil, Kyeretwie Opoku [koa@ucomgh.com] et Elijah Yaw Danso [yabdeam@ucomgh.com] se sont inspirés des expériences acquises dans le cadre des campagnes pour les droits aux ressources naturelles au Ghana.

Nous sommes gré au soutien du ministère néerlandais des Affaires étrangères (DGIS) et au ministère fédéral allemand de la Coopération économique (BMZ) qui ont financé l'élaboration de ces outils, ainsi qu'au secrétariat d'état à la Coopération du Royaume-Uni (DFID) qui a apporté les capitaux de démarrage. Pour obtenir un complément d'information sur les *Outils moteurs*, veuillez consulter www.policy-powertools.org

Résumé

La loi du peuple décrit comment les défenseurs des droits aux ressources naturelles peuvent mieux comprendre et exploiter les systèmes juridiques dans leurs campagnes. Nous expliquons comment les militants peuvent :

- Devenir plus forts en démystifiant le système juridique ;
- Acquérir un meilleur entendement des lois qui affectent les ressources naturelles ; et
- Intégrer une action axée sur la loi dans leur stratégie de campagne.

La loi du peuple traduit en partie les expériences des organisations qui ont conjugué leurs efforts pour militer en faveur des réformes de la gouvernance forestière au Ghana sous la bannière “Forest Watch Ghana” en 2004².

Qu'est-ce que la loi du peuple ?

A travers le monde, des communautés autochtones et des organisations de la société civile font campagne pour améliorer la gouvernance des ressources naturelles. Les communautés cherchent à affirmer les droits de gestion, les droits des utilisateurs et les droits au partage des bénéfices (dérivés de l'extraction des ressources naturelles par des tiers). De manière générale, une stratégie efficace pour la défense des droits comprend :

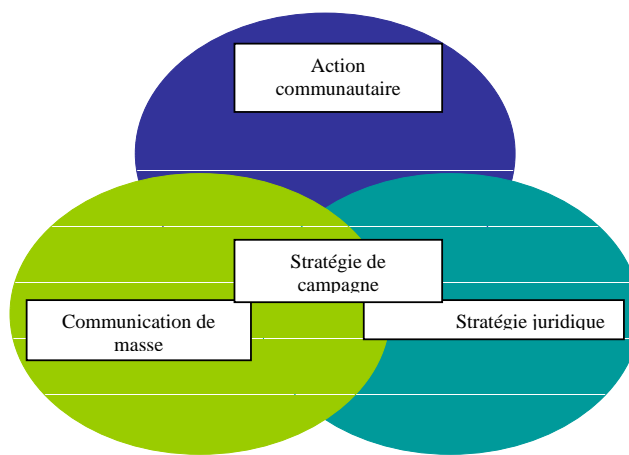
Une action communautaire directe ;

- b. Une communication de masse afin de mobiliser le soutien du grand public ; et
- c. Une action juridique pour modifier la loi ou son mode de fonctionnement.

La Fig. 1 illustre en quoi ces éléments se conjuguent pour constituer une stratégie efficace.

² Les membres de Forest Watch Ghana (FWG) sont issus de différents milieux, y compris la recherche forestière, le soutien des moyens d'existence ruraux, la protection de l'environnement, le plaidoyer en faveur des droits socio-économiques, la gouvernance et la législation d'intérêt public. FWG participe au *Groupe d'apprentissage de la gouvernance forestière (GAGF)*, facilité par l'IIED. Le GAGF est devenu un forum au sein duquel les parties prenantes de la société civile, de l'industrie et du gouvernement se sont investies autour de questions touchant à la gouvernance. FWG a utilisé une partie des recherches financées par le GAGF pour inviter le gouvernement et d'autres parties prenantes à renégocier certains des principes fondamentaux de la gouvernance forestière au Ghana.

Figure 1 : Elaboration d'une stratégie efficace



Bon nombre de militants pour les droits aux ressources sont experts dans l'art de mobiliser les communautés mais sont moins à l'aise lorsqu'il s'agit de gérer les médias et les stratégies juridiques. En particulier, nous avons du mal à confronter la complexité et la mystique du système juridique. Nous avons tendance à respecter le système juridique comme étant naturel, voire même divin. Le système juridique est "comme il est parce que c'est comme ça". Nous supposons que les lois et instruments qui permettent aux intérêts corporatifs d'extraire et d'exploiter les ressources naturelles sont valides et au-dessus de tout soupçon. Nous supposons qu'il n'est pas de notre ressort de remettre en question ou de changer la loi, tout au moins sans devenir dépendants de nos avocats – troquant ainsi une forme d'impuissance contre une autre.

Ces suppositions sont le plus souvent erronées. Dans les pays n'ayant même qu'une démocratie trébuchante, les militants peuvent transformer l'obstacle majeur que peut constituer le système juridique en un outil de campagne puissant. *La loi du peuple* entend faciliter ce processus. Cet outil associe :

- a. Des idées sur les systèmes juridiques en général ;
- b. Des approches afin d'acquérir les connaissances managériales requises en matière de droit substantiel (par ex. le "droit forestier") ; et
- c. Un cadre pour l'intégration de stratégies juridiques dans une stratégie globale de campagne.

Qui peut se servir de la loi du peuple ?

Nous avons rédigé *la loi du peuple* principalement à l'intention des chefs de campagne qui prennent des décisions stratégiques et qui dirigent des conseillers professionnels. Nous espérons que d'autres au sein des organisations communautaires, des entreprises locales et leurs sympathisants trouveront aussi ces outils utiles.

Quand et où la loi du peuple s'avère-t-elle utile ?

Les militants estiment que la *loi du peuple* peut s'avérer utile pour les activistes dans des pays comme le Ghana où :

Il existe des institutions démocratiques formelles ;

Des intérêts corporatifs appuyés par l'Etat exploitent les ressources naturelles essentiellement sans se soucier des communautés dépendantes des ressources et sans vraiment réinvestir dans l'économie nationale ; et

Il existe déjà un effort de la société civile afin de transformer le statu quo ou des signes manifestes qu'elle est prête à accueillir une telle campagne.

En quoi les militants peuvent-ils utiliser la loi du peuple ?

Nous considérons qu'il y a deux manières d'utiliser la *loi du peuple* :

- a. Les militants peuvent utiliser la *loi du peuple* pour renforcer la confiance accordée à leur cause. *La loi du peuple* projette des valeurs publiques qui remettent en question le "droit acquis" des intérêts corporatifs et des bureaucraties gouvernementales et elle valide l'ordre du jour de la campagne.

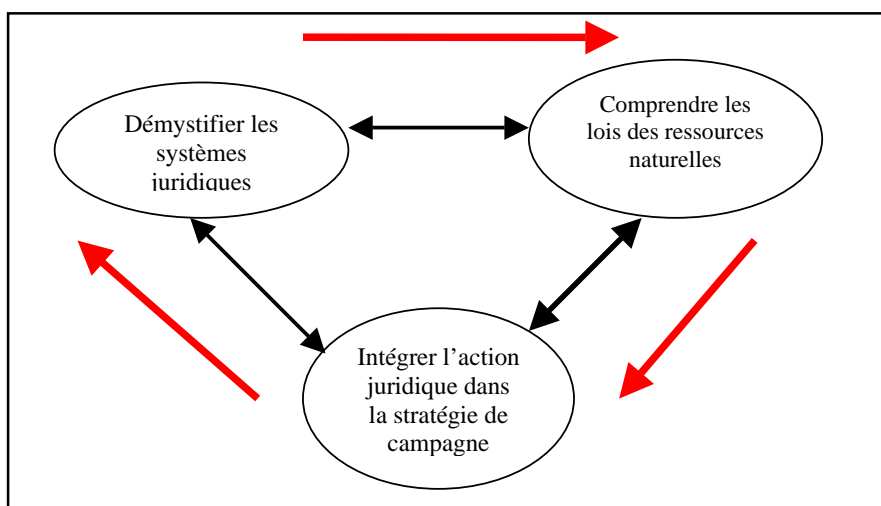
Les militants peuvent se servir de *la loi du peuple* au niveau organisationnel pour intégrer des stratégies juridiques dans les campagnes de défense des droits aux ressources sans pour autant céder la main aux experts juridiques auxquels ils font appel.

Procédure d'utilisation de la loi du peuple

1. Devenons plus forts en démystifiant le système juridique, en exposant ses préjugés sociaux et les forces qui le guident et en examinant comment utiliser le système à notre avantage. Nous pouvons communiquer ces idées par le biais d'un processus qui est participatif et illustratif.
2. Renforçons notre appréciation managériale des lois substantielles qui affectent les ressources naturelles. Il s'agit des lois qui régissent la propriété, la gestion et l'exploitation des ressources naturelles – et le partage des coûts et bénéfices.
3. Renforçons notre entendement de ce qu'est une stratégie juridique et comment la gérer. Elaborons collectivement ou reconcevons une composante juridique de notre stratégie de campagne en consultation avec des conseillers juridiques.

Bien qu'elle soit présentée ici comme un flux logique, la *loi du peuple* n'est pas un événement ponctuel isolé. Chaque étape renforce les autres et débouche sur un degré supérieur de pratiques et sur de meilleurs résultats au fil du temps. La Fig. 2 illustre à la fois le "cercle vertueux" de la *loi du peuple* et l'interaction entre les différentes "étapes". Ci-dessous, nous abordons chacune de ces étapes plus en détail.

Figure 2 : le processus de la loi du peuple



Etape 1 : Cinq notions qui aident à démystifier la loi

Les notions de base sur ce que sont, ou ne sont pas, les systèmes juridiques et sur leur mode de fonctionnement peuvent renforcer sensiblement les pouvoirs des militants et de leurs partisans.

Encadré 1 : Communiquer des idées habilitantes

Ces notions servent à exposer les forces sociales en jeu dans le système juridique et à renforcer la confiance des militants. Pour cela, les militants doivent les communiquer par le biais d'un processus qui est à la fois :

- a. *Participatif* – il doit impliquer tous les principaux intéressés ;
- b. *Bien cadencé* – sans précipitation, en laissant aux intéressés le temps de digérer des concepts parfois chargés d'émotion ; et
- c. *Localement pertinent* – il doit faire appel à des illustrations historiques / culturelles qui s'inspirent de leurs expériences et de leurs traditions populaires (voir l'Encadré 2) ;

Il existe plusieurs outils d'apprentissage participatif ayant fait leurs preuves. Certains d'entre eux sont repris dans la bibliographie. Les organisations de plaidoyer et de campagne auront leurs préférences. Tant que les militants respectent les points sus-mentionnés, il n'est pas nécessaire d'insister sur l'emploi de tel ou tel outil.

Notion 1 : Le système juridique est une institution sociale. Le système juridique se forge en fonction des contestations sociales liées (principalement) aux ressources naturelles, et en réponse à celles-ci. Il n'est ni divin, ni naturel ni distinct des intérêts sociaux rivaux. Il n'est pas neutre. Il reflète plus ou moins l'équilibre des forces sociales et le nourrit, mais il ne le crée pas. Les groupes d'intérêt les plus puissants gèrent le système juridique et s'en servent pour légitimer et maintenir le statu quo.

Notion 2 : Bien qu'il penche vers les puissants, le système juridique n'est pas une forme grossière de pouvoir. Il n'est pas comme les forces armées. Il agit de manière subtile par le biais d'un consensus et de légitimité ou d'assentiment populaire. Il se prétend défenseur des intérêts de la société tout entière et non uniquement des puissants. Pour présider sur des intérêts sociaux

concurrents, il doit faire preuve d'une certaine impartialité. Il doit imposer sur les puissants des restrictions tout aussi efficaces que sur les groupes marginalisés.

Notion 3 : Le système juridique est géré par des êtres humains. La police, les juristes, les juges, les jurés etc. qui dirigent le système juridique sont généralement dévoués à la loi car elle garantit leur propre indépendance et leur statut social. Ils peuvent s'identifier aux puissants mais, bien souvent, ils mettront l'intégrité du système juridique au-dessus des intérêts des "grands pontes".

Notion 4 : Le système juridique est hiérarchique. Les règles et pratiques des échelons inférieurs tirent leur légitimité des normes des échelons supérieurs. Au coeur de tout système juridique figure un ensemble de normes fondamentales. Pour rester légitime, le système juridique doit veiller à une certaine cohérence de ces normes et à faire rentrer dans l'ordre tout aspect rebelle de la loi.

Notion 5 : Les lois fondamentales sont généralement des déclarations philosophiques ou idéologiques sur la société et ses idéaux. Le plus souvent, elles présentent la primauté des intérêts communs sur les intérêts privés et la règle de la majorité tempérée par le droit des minorités. Elles constituent des idéaux puissants et devraient contrôler dans quelle mesure les puissants peuvent user du système juridique pour imposer leurs souhaits. Ce qui signifie que les manifestations de l'opinion publique ont une importance juridique. La loi, c'est la politique.

Encadré 2 : Notions concernant la loi au Ghana

- a. Les dirigeants coloniaux introduisirent des lois afin de légitimer la dépossession des élites traditionnelles, après les avoir vaincues dans le cadre de joutes militaires et politiques - pas avant.
- b. Les propriétaires agricoles et les prêteurs sur gages ne peuvent se permettre de manipuler les conditions des baux et des accords de prêt que lorsqu'ils peuvent compter sur la police rurale pour faire appliquer leur version de la "loi".
- c. Le gouvernement fait appliquer des lois qui brident l'accès des communautés aux forêts mais pas les lois qui réglementent les compagnies d'exploitation forestière sauf en cas de pressions extrêmes de la part de la communauté.
- d. L'indépendance nationale exigeait des militants qu'ils se prévalent de la primauté juridique et se fassent les défenseurs des droits communautaires sur les ressources naturelles (par exemple) par opposition aux revendications des grosses sociétés qui jouissaient du soutien des autorités coloniales.
- e. La plupart des communautés ont des traditions orales très fortes, ce qui permet de penser que le contrôle privé des terres et les institutions élitistes telles que le titre de chef de clan sont en fait des inventions fort récentes.

Des contes évocateurs sur la manière de confronter le pouvoir par le biais d'arguments talentueux et habiles se retrouvent dans nos traditions populaires, par ex. dans les histoires sur Kwaku Ananse dans le sud du Ghana. Ananse (l'araignée rusée) dresse un parallèle avec un homme ou une communauté ordinaire dans un rôle héroïque d'abord puis infâme. Grâce à son habileté, l'araignée parvient constamment à vaincre des animaux plus rapides et plus forts qu'elle, mais elle devient trop gourmande et finit par être vaincue par des représentants encore plus humbles du royaume animal.

Etape 2 : Gestion du droit substantiel

Au fil de l'acquisition de notions générales sur le système juridique, nous devons aussi renforcer notre entendement des lois spécifiques qui régissent la propriété, la gestion, l'utilisation et le partage des bénéfices tirés des ressources naturelles. Ces lois varieront d'un pays à un autre et il ne servirait à rien de procéder à des généralisations sur leur contenu. Il peut toutefois s'avérer utile de donner quelques idées sur ce qu'il faut rechercher.

1. Combien de droit substantiel devons-nous connaître ?

Nous avons besoin d'une appréciation managériale du système juridique. Notre objectif n'est pas de devenir avocats. En revanche, nous devons être capables de reconnaître les opportunités et les menaces importantes et de prendre des mesures qui puissent déboucher sur des résultats favorables. Ceci variera d'une situation à une autre. Il ne fait aucun doute que nous devrions nous intéresser à toutes les lois qui affectent directement la propriété, la gestion, l'utilisation et le partage des bénéfices tirés des ressources naturelles. Ceci comprendra certains principes juridiques touchant à l'environnement, à l'organisation des entreprises, aux investissements et à la fiscalité.

2. Comment pouvons-nous acquérir des connaissances en droit substantiel ?

L'approche la plus simple est de demander à un juriste de préparer une note d'information à votre intention. Cela sera peut-être onéreux pour les campagnes n'ayant pas déjà leur juriste attitré ou n'ayant pas accès à un système d'assistance juridique. Il est important d'avoir un mandat ou des "instructions" claires à l'intention de vos conseillers juridiques. Ainsi par exemple, vous souhaitez peut-être leur demander :

- a. D'analyser le droit fondamental et ses déclarations sur les droits communautaires et les ressources naturelles ;
- b. De compiler et de résumer tous les instruments existants de droit écrit, droit coutumier, droit judiciaire et droit des traités ayant rapport à la ressource en question ;
- c. D'analyser cette législation par rapport aux normes de droit constitutionnel ou fondamental ;
- d. D'analyser la législation dans un contexte historique et du point de vue de sa cohérence interne et systémique ;
- e. D'identifier des éléments de l'analyse qui appuient ou érodent les objectifs de la campagne ;
- f. D'identifier des stratégies juridiques possibles pour promouvoir les objectifs de la campagne ; et
- g. De soumettre un rapport écrit qui évite le jargon technique et d'organiser un atelier à l'intention des membres de la campagne.

Etape 3 : Gestion de la stratégie juridique

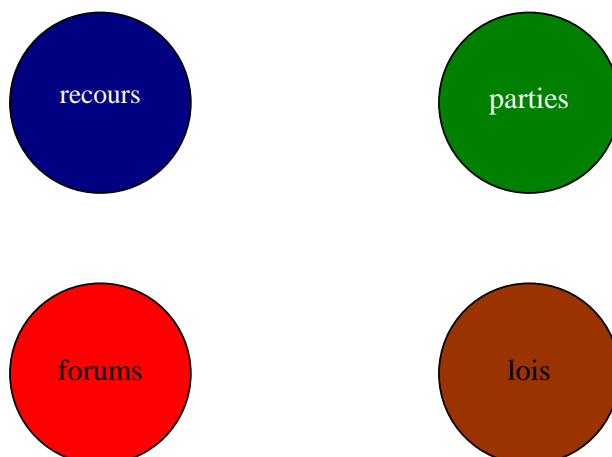
Agir confère plus de pouvoir que d'écouter ou de parler. Une fois que nous comprenons que la loi peut servir nos intérêts, nous pouvons élaborer ou reconcevoir une composante juridique de la stratégie de campagne. Un appui professionnel bien disposé à l'égard de la campagne est important et il existe souvent des organisations d'aide juridique dont les juristes militants seront prêts à épauler les efforts de campagne. Dans la négative, il faut lever les fonds requis pour la rémunération d'un expert.

Toutefois, nous ne devons nullement nous désinvestir et céder le contrôle aux conseillers juridiques. La composante juridique des campagnes doit aussi servir à habiliter les militants et leurs partisans. Nous devons rester les maîtres de la stratégie juridique et être capables de surveiller les tactiques.

Composantes de la stratégie

Il nous faut quelques connaissances sur les lois substantielles, les recours, les parties et les forums. Chacune de ces composantes possède sa propre logique interne. Il s'agit des éléments que les militants doivent assembler afin d'échafauder une stratégie juridique. La Figure 3 illustre ces facteurs.

Figure 3 : Composantes de la stratégie juridique



Ci-dessous, nous abordons chacune de ces composantes.

a. Lois

Nous avons évoqué le processus qui consiste à analyser les lois des secteurs pertinents à la section précédente.

b. Recours

Les militants auront probablement réalisé une analyse stratégique et défini des priorités dans les objectifs de campagne. Cette analyse est pertinente pour la stratégie juridique. Toutefois, il existe des limitations techniques à ce que les différents processus juridiques peuvent garantir devant les différents tribunaux. Les militants doivent être conscients de ces limites. Il sera rare qu'une seule action juridique, même si elle est réussie, atteigne tous les objectifs stratégiques de la campagne. Les militants doivent comprendre en gros les rouages du système. Parmi les recours possibles, on peut citer :

- Une *déclaration* – par laquelle le tribunal déclare la position de la loi sur une question donnée sans exiger une conduite particulière de la part de l'une ou l'autre partie. Ceci peut s'avérer très utile pour canaliser l'opinion publique et obliger les parties soucieuses de publicité de se conformer à la loi.
- Une *ordonnance* – par laquelle le tribunal ordonne à une partie de se comporter de telle ou telle façon.
- *Domages-intérêts* – aux termes desquels le tribunal ordonne à la partie en infraction de verser une compensation à la victime.
- *Exécution en nature* – aux termes de laquelle un tribunal ordonne à la partie d'un contrat d'exécuter une clause dudit contrat, par ex. honorer les engagements pris envers les communautés affectées.
- *Contentieux parrainé par l'Etat voire poursuites* – lorsque, par exemple, un médiateur maintient une pétition et décide d'entamer une procédure de contentieux au nom de la partie lésée.
- Une *amende* – lorsqu'un tribunal impose une pénalité pour un méfait.
- Une *peine carcérale* – lorsqu'un tribunal emprisonne quelqu'un suite à un délit, par ex. une évasion fiscale ou la violation d'une obligation réglementaire.

c. Parties

Dans le cadre de notre planification stratégique, nous aurons également effectué une analyse des parties prenantes en les regroupant entre alliés et adversaires de notre campagne. Les alliés pourraient inclure des “propriétaires”³ fonciers ; des utilisateurs, des communautés, des citoyens, des employés du secteur public ou même des compagnies victimes d’une concurrence déloyale. Parmi les adversaires pourraient figurer un service gouvernemental, des agents gouvernementaux particuliers, des dirigeants traditionnels ou des propriétaires, des chefs de communautés propriétaires de terre ou des sociétés d’investissement.

Le système juridique reconnaît également différents “intérêts” dans les disputes. Nous devons discuter avec nos conseillers juridiques quel supporter ou quel allié présenter comme le défenseur de la campagne (le “plaignant” ou le “demandeur”) et quel adversaire particulier (le “défendeur”) prendre pour cible de l’action juridique.

d. Forums

Nous pouvons tenter des actions en justice dans un certain nombre de forums qui offrent différentes sortes et différents degrés de recours. La structure particulière des forums de résolution des conflits variera d’un pays à un autre. A titre d’exemples (pour le Ghana), citons :

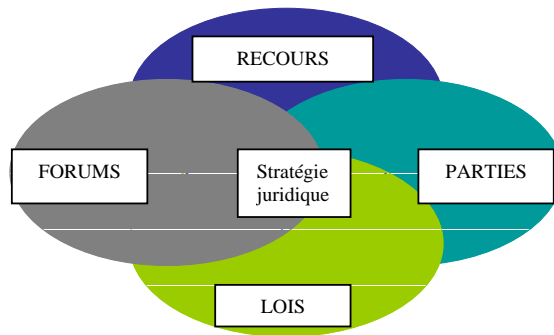
- Les tribunaux itinérants – simples litiges portant sur de modestes sommes d’argent ou des délits mineurs assortis de faibles sanctions et donnant lieu à des décisions “rapides”.
- Les hautes cours – litiges plus compliqués portant sur des sommes plus importantes et assortis de peines plus lourdes.
- La cour suprême – litiges nécessitant l’interprétation de la constitution (droit fondamental).
- La Commission des droits de l’homme et de la justice administrative – enquêtes sur des plaintes pour abus des droits de l’homme impliquant une procédure moins formelle mais sans le pouvoir de faire appliquer les jugements.
- Les commissions parlementaires – vastes pouvoirs d’enquête, processus informels et pouvoirs d’influer sur la législation.
- Les commissions d’enquête – organes d’investigation créés par l’Etat.
- Le tribunal sous-régional des droits de l’homme – organe d’investigation, créé sous l’égide de la Communauté économique des Etats d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), qui du fait de sa nature internationale est, en théorie, indépendant de l’Etat.
- Tribunal africain des droits de l’homme – tribunal régional sur les droits de l’homme qui devient accessible une fois toutes les options nationales épuisées.

Echafaudage de la stratégie

Nous devons ensuite assembler ces composantes en une stratégie (Figure 4). Nous devons maintenir le dialogue avec nos conseillers juridiques pour veiller à ce que la stratégie soit à la fois cohérente d’un point de vue interne et compatible avec la stratégie générale de campagne. Il convient d’éviter le danger de l’arbre qui cache la forêt. Par exemple, à partir d’une perspective générale de campagne, une action juridique donnée peut ne servir qu’à renforcer la mobilisation des masses et à médiatiser une question de sorte que le fait de gagner ou de perdre dans le forum choisi devient une considération secondaire.

³ Au Ghana les terres et les forêts appartiennent aux communautés et non à l’Etat.

Figure 4 : Echafaudage de la stratégie juridique



BIBLIOGRAPHIE

Chapman & Fisher (2000) *The Thoughtful Activist: A Toolkit for Enhancing NGO Campaigning and Advocacy* New Economics Foundation

Coe, J & Smith, H (2003), *Action Against Small Arms: A Resource & Training Handbook*, Oxfam Publishing

Cohen D., Rosa de La Vega, Gabrielle Watson (2001), *Advocacy for Social Justice: A Global Action & Reflections Guide*, Kumarian Press

Danso, E. Y et Opoku, K (2004), *Legality and Impact of Forest Utilisation Permits in Ghana*

Krishna et E. Shrader, 1999. Social Capital Assessment Tool. Article préparé pour la conférence sur "Le capital social et la réduction de la pauvreté", organisée par la Banque mondiale en juin 1999 (www.worldbank.org/poverty)

Lamb, Brian (1997), *The Good Campaigns Guide*, Oxfam Publications ISBN 0 7199 1504 X

Nelson, Paul (2001), *Globalization, NGO Advocacy, and International Financial Policy: Unlearning Lessons from Lobbying the World Bank* Oxfam Working Papers Series #6 - Avril, 2001

Women Law & Development International and Human Rights Watch Women's Rights Project (1997). *Women's Human Rights Step by Step*, University of Minnesota