

Des caravanes juridiques à la relecture du Code minier : Capitalisation des expériences en matière de développement des capacités juridiques des communautés touchées par l'activité minière au Mali

Amadou Keita, Moussa Djiré and Lorenzo Cotula

Une publication de la collection
« Legal tools for citizen empowerment » ● 2014

iied



Résumé

Au Mali, la démocratisation politique a marqué le début d'un renouveau institutionnel visant à établir un système juridique qui tienne compte des intérêts de tous les citoyens, sans aucune distinction. Mais l'analphabétisme généralisé, l'extrême pauvreté et la méconnaissance des normes et des mécanismes juridiques étatiques n'ont guère été propices à une appropriation des réformes juridiques au niveau local, notamment dans les zones rurales. Le Groupe d'Étude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA) a voulu contribuer à remédier à cette situation en développant un programme visant à développer la capacité des populations rurales à faire valoir leurs droits légaux. Les activités ont été axées sur les communautés touchées par les sociétés minières, où les problèmes juridiques se posent avec une acuité particulière.

La « caravane juridique » constitue un élément central de ce programme. C'est un outil d'alphabetisation et de consultation juridiques, constitué d'équipes mobiles d'enseignants, d'étudiants et de praticiens du droit qui se déplacent d'une zone rurale à l'autre. La caravane juridique se sert des problèmes recensés par les acteurs locaux pour démystifier le droit dans les langues locales. Elle facilite également le débat local concernant ce qu'est le « droit » et elle sensibilise les populations locales aux logiques du système juridique étatique et aux procédures administratives et judiciaires nécessaires pour faire valoir leurs droits. Les programmes d'alphabetisation juridique dispensés par les caravanes ont été complétés par d'autres activités, y compris des études juridiques, l'élaboration de supports d'apprentissage, l'appui aux para-juristes communautaires, des programmes de radio rurale et une contribution au processus de révision du Code minier du Mali.

Acronymes

CEDEAO	Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
FDS	Fondation pour le Développement au Sahel
GERSDA	Groupe d'Étude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
ONG	Organisation non gouvernementale

À propos des auteurs

Amadou Keita est le Coordonnateur Général du *Groupe d'Étude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué* (GERSDA), basé à Bamako au Mali. Il est titulaire d'un doctorat en droit et sciences politiques. Il a été Doyen de la Faculté de droit public de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako et il siège actuellement comme juge à la Cour Constitutionnelle du Mali.

Moussa Djiré est Vice-recteur de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako et membre du *Groupe d'Étude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué* (GERSDA). Il est titulaire d'un Doctorat en relations internationales et en politique étrangère et s'est spécialisé dans les questions foncières, la gestion des ressources naturelles et le développement local. Il est Coordonnateur Régional du programme de recherche action « Outils innovants pour la sécurisation des droits foncières en Afrique de l'Ouest ».

Lorenzo Cotula est Chercheur principal en droit et développement durable à l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED). Il a dirigé plusieurs travaux de recherche et de renforcement des capacités en matière de droit et développement. À ce titre, il dirige le « *Legal tools for citizen empowerment* », une initiative visant à renforcer les droits locaux dans le contexte des investissements dans les ressources naturelles.



Remerciements

Cette publication a été financée par *UK aid* du gouvernement britannique ; toutefois, les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les points de vue du gouvernement britannique.

1. La problématique

Au Mali, la démocratisation politique en 1991 a marqué le début d'un renouveau institutionnel visant à établir un système juridique qui protège les droits de tous les citoyens, sans aucune distinction. Mais l'analphabétisme généralisé, l'extrême pauvreté et la méconnaissance des normes et des mécanismes juridiques étatiques, entre autres, ont entravé l'appropriation des réformes juridiques au niveau local, notamment dans les zones rurales.

Du fait de la fragilité des dispositifs institutionnels, du caractère inachevé des cadres législatifs qui sont quelques fois flous, inappropriés ou en contradiction avec les pratiques locales, il est difficile pour les populations rurales de s'appuyer sur la loi. Par ailleurs, le cursus de formation des juristes – avocats, juges, agents gouvernementaux, universitaires – comporte des lacunes qui ne permettent pas toujours aux professionnels du droit d'appréhender pleinement les réalités des zones rurales dans leur globalité ou leurs spécificités.

De ce fait, le système juridique national reste déconnecté des préoccupations de la plupart des Maliens vivant en zone rurale. Lorsque les gens se sentent frustrés par les mesures prises par les pouvoirs publics et les juges locaux, ils tendent le plus souvent à s'en « remettre à la volonté de Dieu » ou à obtenir justice grâce à des mesures qui échappent à la sphère juridique. Dans ce dernier cas, la résistance finit souvent par jouer en défaveur des populations locales en détournant l'attention des vraies questions auxquelles les gens veulent trouver des solutions. Cette situation plaide pour des mécanismes appropriés afin de développer et de renforcer les capacités des populations rurales à utiliser des outils juridiques, lorsque cela leur permet de conforter leur quête de justice et de redevabilité dans la gestion des affaires locales. Elle plaide aussi pour une nouvelle génération de juristes formés pour mieux tenir compte des problèmes liés à l'application de la loi dans les zones rurales.

Le Groupe d'Étude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA) a tenté de répondre à ces besoins, en développant un programme visant à renforcer les capacités des populations rurales à faire valoir leurs droits légitimes et légaux. Le GERSDA est un groupe de recherche-action à but non lucratif, associé à la Faculté de droit public de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako. La majeure partie des membres du GERSDA sont des enseignants de l'université ; mais un certain nombre provient d'autres secteurs. Il s'agit notamment des praticiens du droit (avocats et juges). Le programme de renforcement des capacités a été élaboré en collaboration avec l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), dans le cadre de son initiative « Legal Tools for Citizen Empowerment » [Outils juridiques pour une autonomisation citoyenne].¹

1. www.legal-tools.info.

Dès le départ, l'accent a été mis sur le caractère itératif de la démarche et la recherche d'approches appropriées pour la réalisation des objectifs. Les activités ont ainsi été focalisées sur les communautés touchées par des opérations minières, notamment dans les régions de Sikasso et de Kayes. Les raisons de ce choix géographique sont en partie liées à l'importance que revêt l'exploitation aurifère dans ces régions, un secteur essentiel pour l'économie malienne. Actuellement le Mali possède six mines opérationnelles et deux en cours de développement, toutes situées dans ces deux régions. L'exploitation minière est une importante source de revenu dans le budget national et elle semble bien placée pour une croissance continue, suite à l'essor de ce secteur au cours des dernières années. Pourtant, la situation des villageois qui vivent dans les zones minières continue de susciter des inquiétudes, notamment du fait des nombreuses atteintes à leurs droits fonciers, de leur participation limitée aux bénéfices économiques et de la dégradation environnementale associée aux activités minières.

Par ailleurs, les projets miniers mettent généralement en lien des acteurs liés par des relations de pouvoir très inégales, notamment les sociétés minières et les populations touchées par l'exploitation minière. Dans un tel contexte, une utilisation judicieuse de la loi peut permettre de s'attaquer aux inégalités de pouvoir et défendre les intérêts des populations. Mais ces inégalités peuvent aussi fragiliser l'aptitude des populations touchées à faire valoir leurs droits en tant que citoyens et à défendre leurs intérêts vis-à-vis d'acteurs puissants, d'où la nécessité d'aller plus loin dans le développement des capacités juridiques. Enfin, les réformes du secteur minier malien, malgré certaines limites qu'elles comportent, offrent de nouvelles occasions en matière de justice et de reddition de comptes.

Au cœur du programme de développement/renforcement des capacités initié par le GERSDA se trouve la « caravane juridique ». Il s'agit en fait d'un outil d'alphabétisation et de consultation juridiques, constitué d'équipes mobiles d'enseignants, d'étudiants et de praticiens du droit qui se déplacent d'un village à l'autre, d'une zone rurale à une autre, pour informer et sensibiliser sur le droit et les techniques juridiques étatiques. La caravane juridique se sert des problèmes recensés auprès des acteurs locaux pour démystifier les mécanismes du système juridique malien dans les langues locales. Elle facilite également le débat local autour de la notion d'État de droit, de ses manifestations et de ses implications. Elle informe et sensibilise les populations locales sur les droits qui leur sont octroyés par les textes ainsi que les procédures administratives et judiciaires nécessaires pour faire valoir lesdits droits. Les caravanes juridiques constituent une occasion de développer les capacités juridiques, non seulement des populations rurales mais aussi des étudiants de la Faculté de droit de Bamako qui y participent. Ces derniers ont ainsi l'occasion de « se frotter » avec le droit sur le terrain.

Le GERSDA a organisé la première caravane juridique en février 2008, en privilégiant les villages situés autour des mines de Morila et Kalana, qui se trouvent toutes deux dans la région de Sikasso, – au sud du Mali. Une autre série de caravanes juridiques a été organisée dans les mêmes sites en novembre 2008. En

2011, les caravanes juridiques ont été organisées dans les zones minières de Kayes, Sadiola et Keniéba, dans la région de Kayes à l'ouest du pays et dans certaines mines de Sikasso.

Les programmes d'alphabétisation juridique dispensés par les caravanes ont par la suite été complétés par d'autres activités, notamment des études juridiques, l'élaboration de supports d'apprentissage, l'appui aux para-juristes communautaires, l'élaboration des programmes radiodiffusés et la contribution au processus de révision du Code minier malien. Ensemble, ces activités ont constitué une offre cohérente, déclinée du niveau local au niveau national et qui a contribué à repousser les frontières du droit tel qu'il existe, afin d'influencer la réforme juridique.

La présente note de capitalisation se penche sur les leçons apprises tout au long du processus. Elle traite d'abord, dans une première section de la notion de caravanes juridiques au sein du programme. Ensuite, la section 2 présente les principales caractéristiques de l'approche, y compris ses réalisations et ses limites. Elle examine aussi brièvement les autres éléments du programme. La section 3 dissèque les principales leçons apprises et la conclusion à la section 4 décrit les principales mesures à mettre en œuvre pour aller de l'avant.

2. L'approche

2.1. La « caravane juridique » et sa logique

La naissance de l'approche « caravane juridique » a été sous tendue par trois objectifs. Tout d'abord, le souci d'informer les habitants des villages des zones minières sur leurs droits, tels que prescrits par le droit positif malien ainsi que les procédures et mécanismes leur permettant de les exercer. De façon plus large, il s'agissait de leur permettre d'appréhender les caractéristiques du système juridique en vigueur au Mali, afin de leur permettre de mieux faire valoir leurs droits face aux compagnies minières et à l'État. Deuxièmement, le souci de s'attaquer aux problèmes concrets qui suscitent des préoccupations dans la vie quotidienne des populations, notamment par la fourniture d'un conseil juridique sur mesure. Troisièmement, enfin, la volonté de donner aux étudiants de l'Université des Sciences Juridique et Politiques de Bamako, l'expérience de situations concrètes en les faisant participer aux sessions de formation et de consultation.

Chaque caravane juridique comprenait une séance d'alphabétisation juridique de trois à cinq jours. Les caravanes étaient précédées de visites exploratoires auprès des communautés concernées. Ces visites avaient pour but d'évaluer la demande locale et d'identifier les principales préoccupations des populations, en vue d'assurer une bonne planification et une bonne préparation des interventions. Elles étaient aussi précédées par des campagnes publicitaires afin de sensibiliser les populations locales à l'arrivée prochaine de la caravane. Les formations étaient dirigées et coordonnées par les responsables du GERSDA. Deux ou trois groupes, selon les moyens disponibles, étaient chargés de dispenser les différents modules, pour traduire la complémentarité des zones d'expérience et de savoir-faire. Toutes les sessions se déroulaient en bamanan, la principale langue parlée dans les sites couverts.

Sur la base des interventions lors des premières campagnes, le GERSDA a élaboré un manuel d'apprentissage, publié en 2010 en français et en bamanan. Ce manuel servira de support pour toutes les formations ultérieures. Des experts extérieurs au GERSDA, notamment des juges, ont aussi contribué aux caravanes. Cette contribution a été hautement appréciée dans les villages. En effet, il est rare que les villageois aient l'occasion d'échanger directement avec un juge en exercice et d'avoir ainsi l'opportunité de comprendre le raisonnement que suivent les juges lorsqu'ils se prononcent sur une affaire.

L'organisation des caravanes a aussi bénéficié des conseils des partenaires. Ainsi, dans le cadre du partenariat avec l'IIED, un chercheur de cette organisation a participé à l'une des caravanes juridiques organisées en 2008 et a apporté une contribution technique et des conseils précieux qui ont contribué à améliorer l'expérience.

L'organisation et le déroulement des caravanes aussi étaient marqués par une certaine originalité. Sur chaque site, tous les villageois étaient invités à assister aux sessions. Cette approche se différencie des initiatives qui, à l'instar des programmes de para-juristes privilégient la formation d'un petit groupe de représentants de la communauté. Dans ces initiatives, grâce à la formation et la supervision d'un noyau de membres de la communauté qui peuvent ensuite mettre leurs connaissances et leur savoir-faire à la disposition des membres de la communauté, les programmes de para-juristes peuvent paraître plus rentables et mieux préparer la voie à la durabilité, à long terme des interventions. Cependant, les programmes de formation des para-juristes impliquent un suivi et un renforcement continu des capacités des personnes formées. Les capacités des communautés sont renforcées seulement si les para-juristes agissent dans l'intérêt de l'ensemble des groupes à l'intérieur de la communauté. Si des mécanismes appropriés ne sont pas mis en place pour veiller à ce que les para-juristes rendent compte à leur communauté, les programmes de para-juristes pourraient contribuer à renforcer les capacités des membres de la communauté qui sont déjà avantagés – par exemple, parce qu'ils savent lire et écrire – et donc marginaliser davantage des groupes défavorisés au sein de la communauté. En créant un espace ouvert à tous les villageois, les caravanes sont un essai de réduire le degré de délégation.

Plus généralement, l'alphabetisation juridique qui est proposée à tous les membres du village peut offrir un espace propice à un débat local sur des questions plus fondamentales, au-delà du besoin pratique de soutien créé par les développements miniers. La facilitation d'un débat inclusif sur le droit au niveau du village est une étape cruciale dans la création d'une « appropriation » locale du système juridique national et pour aider les populations rurales à se servir de la loi.

De façon générale, les démarches dites participatives et inclusives se sont dans la pratique souvent heurtées aux réalités des sociétés rurales fortement stratifiées. Même si l'arrivée des caravanes juridiques a été annoncée sur les radios rurales, les chefs coutumiers ont joué un rôle décisif en contribuant à diffuser des informations sur les caravanes. Cela a fait que, parfois, les femmes et les jeunes étaient sous-représentés lors des sessions et il est reconnu que tous les villageois n'ont pas été en mesure de participer aux sessions concernées. L'heure et le lieu des sessions peuvent aussi affecter l'aptitude des différents groupes sociaux à y participer. Par ailleurs, le niveau de participation active aux sessions a varié. En règle générale, les hommes s'exprimaient davantage que les femmes, même si les formateurs s'efforçaient de promouvoir l'inclusion lors des sessions.

Les questions abordées lors des caravanes étaient nombreuses et diverses. On peut citer, entre autres : les clarifications sur la notion de droit et d'État de droit, les catégories de droits, la fonction sociale et politique du droit, les points communs, les différences ainsi que les interactions entre le droit étatique et le droit coutumier. Ces questions ont notamment été abordées durant les phases initiales de la formation, en utilisant des images et des techniques participatives afin de faciliter le débat entre les participants. Outre les photos de tribunaux et de procédures juridiques, les

formateurs ont utilisé des représentations du « droit » avec lesquelles le public était familier – notamment le « vestibule » qui est l'endroit où un chef coutumier et le conseil des aînés administrent la justice traditionnelle dans les zones rurales du Mali, ou encore des photos du bétail paissant dans les champs après la moisson, ce qui, par tradition, se déroule souvent aux termes de contrats de fumure entre les éleveurs et les agriculteurs.

Il est intéressant de noter que certaines des réflexions partagées par les participants sur ce qui constitue le « droit » reflétaient, toutefois en termes plus simples, certaines des principales tendances du raisonnement de la doctrine juridique. Cela comprend une notion de positivisme juridique (un villageois a effectivement déclaré que le droit, c'était des « instructions appuyées par des sanctions ») et de pluralisme juridique (pour traduire la pluralité des systèmes juridiques que l'on retrouve dans les zones rurales du Mali et la reconnaissance juridique des droits coutumiers au regard du droit malien). Outre la stimulation du débat local, la discussion de ces questions a aussi mis en exergue le fait que, loin d'être un phénomène distant et inaccessible, le droit est quelque chose que les villageois connaissent déjà dans leur vie de tous les jours.

Les sessions de formation ont aussi abordé quelques points spécifiques du droit malien. Les thématiques ont été choisies en réponse aux préoccupations locales, telles qu'elles ressortaient des visites exploratoires. Elles avaient principalement trait à la constitution nationale ; la décentralisation ; la loi d'orientation agricole ; les lois régissant les ressources naturelles, notamment la législation relative au foncier, à l'exploitation minière et à la protection de l'environnement ; ainsi que l'utilisation des procédures juridiques. Les membres du GERSDA ont expliqué les principales caractéristiques du droit malien dans ces domaines. Les villageois ont partagé leurs expériences en termes d'application – ou de non-application, voire de mauvaise application – de ces lois sur le terrain. Ils ont aussi posé de nombreuses questions. Nombre de ces questions portaient sur l'exploitation minière ; par exemple, des questions sur la compensation en cas de pertes de terres ou de dommages aux cultures, ou encore quoi faire en cas de pollution des sources d'eau. Néanmoins, beaucoup d'autres questions portaient sur les expériences plus larges vécues par les villageois, par exemple, pourquoi faire enregistrer officiellement les mariages et comment.

Outre le renforcement des capacités locales, un objectif important des caravanes juridiques était de renforcer les capacités de la génération émergente de juristes maliens pour les aider à apprécier les rouages de la loi en milieu rural. Une bonne partie de la loi malienne est encore influencée par le droit français ; cela constitue un legs historique mais contribue largement au fait que la législation n'a pas grand-chose à voir avec la réalité du terrain. L'étude du droit au Mali implique une utilisation massive de concepts et de manuels importés de l'étranger. Cette situation fait qu'il existe un fossé entre le système juridique national et le monde rural.

Pour contribuer à réduire cette tension entre le droit et le terrain, le GERSDA a fait participer des étudiants en droit à la mise en œuvre de chaque caravane juridique.

Les candidats étaient sélectionnés parmi les étudiants inscrits en maîtrise à l'université de Bamako. La sélection était faite sur la base d'un appel à candidature et les candidats présélectionnés devaient faire des tests d'éloquence, et de contrôle de connaissance des textes juridiques et des réalités du monde rural. Les réponses aux appels à candidature étaient généralement très nombreuses, de sorte que l'exercice s'apparentait à un concours très disputé. Ceci confirme le vif intérêt de la nouvelle génération de juristes pour le développement des compétences pratiques en lien direct avec les préoccupations du peuple malien.

Durant les sessions de formation, les étudiants observaient généralement les débats entre les villageois et les contributions des membres du GERSDA. Mais leur rôle était plus actif dans le second volet de la caravane juridique, à savoir la fourniture d'un conseil juridique personnalisé. Ce volet était mis en œuvre sur le site d'hébergement des caravaniers, avant ou après les séances de formation. Les villageois qui avaient des préoccupations personnelles ayant une incidence juridique venaient les exposer à l'équipe. Les étudiants collectaient les demandes de conseil et les traitaient sous forme d'une étude de cas juridique, sous la supervision des enseignants et des magistrats. Plus tard, la personne concernée venait récupérer la réponse, y compris notamment les solutions alternatives possibles.

2.2. Activités complémentaires

La facilitation d'un débat local et la mise à disposition d'informations par le biais des caravanes constituent un aspect important du développement des capacités juridiques, mais ne peuvent pas, à elles seules, déboucher sur un changement durable. Suite à ce constat, le GERSDA a donc enrichi le programme avec un certain nombre d'activités complémentaires. En d'autres termes, les caravanes juridiques ont constitué un point d'entrée local pour un programme intégré, faisant appel à des interventions aux niveaux local et national.

Étude socio-juridique et manuel de formation. Avant de lancer les caravanes juridiques dans les zones minières, le GERSDA a mené une étude socio-juridique pour, d'une part, recenser les problèmes rencontrés par les populations des zones minières et, d'autre part, identifier dans l'arsenal législatif malien les règles et mécanismes les plus efficaces pour protéger les droits locaux. Dans le même temps, cette étude visait à évaluer les forces et faiblesses des mécanismes identifiés (Keita *et al.*, 2008). L'étude a été publiée et largement diffusée, à l'échelle nationale et internationale, en anglais et en français. Les mécanismes examinés dans cette étude comprenaient, entre autres, les dispositions aptes à protéger les droits fonciers locaux, en l'occurrence l'obtention d'une indemnisation et d'une compensation équitables en cas d'expropriation foncière. Ils concernaient aussi les compensations pour la dégradation de l'environnement du fait de l'exploitation minière d'une part et, d'autre part, la participation locale aux revenus générés par les mines. La première série de caravanes juridiques, organisée en février 2008, a donné l'occasion de tester les outils élaborés et d'amorcer un développement des capacités juridiques

locales en suscitant notamment l'intérêt des populations pour le recours aux ressources du droit.

S'appuyant sur l'étude socio-juridique et le test sur le terrain des méthodes de formation, de 2009 à 2010, le GERSDA a développé un manuel d'apprentissage pour les formateurs travaillant avec les communautés touchées par l'activité minière (GERSDA, 2010). Le manuel conjugue une discussion simplifiée des enjeux et des mécanismes juridiques, avec des supports visuels, le tout étant relié par un scénario axé sur l'expérience vécue par un village imaginaire touché par l'exploitation minière. Le manuel a été rédigé en français puis traduit en bamanan. Compte tenu de la difficulté que présente la traduction de concepts juridiques complexes, la traduction a fait intervenir un processus de vérification croisée pour valider l'exactitude et l'accessibilité terminologiques. La version en bamanan a également été testée durant les caravanes juridiques sillonnant les zones minières de Kayes.

Le manuel d'apprentissage a servi de base aux formations lors des caravanes juridiques ultérieures mais, soucieuses de répondre à la demande locale exprimée dans les nouveaux sites, ces caravanes ont également abordé certaines rubriques non traitées dans le manuel. Le manuel constitue aussi une ressource susceptible d'être utilisée dans d'autres activités de renforcement des capacités, dans les sites couverts jusque-là, et au-delà.

Programme de para-juristes. En collaboration avec la Fondation pour le Développement au Sahel (FDS), une ONG nationale qui travaille sur le renforcement des capacités locales dans les régions minières, le GERSDA a également formé des para-juristes communautaires pour qu'ils aident la population rurale dans ses tractations avec les services gouvernementaux et les sociétés minières. Contrairement au GERSDA, la FDS se targue d'une présence plus forte sur le terrain dans les zones minières et elle a travaillé avec les villageois de ces régions depuis une assez longue période. Elle a suivi le travail de renforcement des capacités réalisé à travers les caravanes juridiques, travail qu'elle a complété en investissant dans un noyau de membres de la communauté destinés à recevoir une formation plus « avancée » et capables de mettre leur savoir-faire au service des villageois, une fois le projet arrivé à son terme.

La formation des para-juristes était basée sur le manuel évoqué plus haut.

Les para-juristes ont été choisis par les villageois eux-mêmes, avec l'aide et la facilitation de FDS, dans le cadre d'un projet séparé dirigé par la Fondation. La FDS continue de soutenir et de superviser les para-juristes sur ces sites.

Travail avec les radios rurales. Pour accroître la portée des caravanes juridiques, les caravaniers ont travaillé avec des stations de radio locales à Morila et Kalana. Les stations de radio ont assuré la couverture médiatique de toutes les sessions, les présentations et les débats locaux sur ces deux sites. L'équipe a également élaboré des programmes radio personnalisés, en travaillant avec une station de radio locale de Morila et avec des stations de radio locales à Kalana. Ces dernières diffusent

régulièrement des enregistrements des présentations et des débats longtemps après le départ des caravanes.

Contribution à la relecture des textes législatifs. Les interventions ci-dessus ont toutes ciblé le niveau local. Mais, à elle seule, l'action locale ne peut pas s'attaquer aux défis créés par l'exploitation minière au Mali. Ceci était en partie lié au fait que la loi nationale alors en vigueur ne conférait aux populations touchées par des opérations minières que des droits précaires. L'analyse socio-juridique réalisée au début du projet a permis à l'équipe d'identifier les domaines où une réforme juridique semble le plus s'imposer. Ainsi, à la différence de la Directive minière de la CEDEAO, par exemple, le Code minier alors applicable en 1999 ne reconnaissait pas le principe du consentement libre, préalable et en toute connaissance de cause des communautés concernées et il ne prévoyait aucune disposition légalement contraignante pour un partage des bénéfices avec celles-ci. La version française de l'étude portant sur la législation minière au Mali (Keita *et al.*, 2008), évoquée plus haut, faisait référence de manière provocante aux communautés locales des zones minières comme étant « les oubliées de la manne aurifère du Mali ».

C'est la raison pour laquelle, le GERSDA a complété le processus local par une action de plaidoyer au niveau national. Les conditions étaient favorables car le Mali avait amorcé un processus de révision de son Code minier et l'ouvrage a reçu une large diffusion. Pour preuve, lors d'une visite par des responsables du GERSDA et de l'IIED au Département des Mines en 2011, le directeur national de la géologie et des mines de l'époque a témoigné avoir lu l'étude socio-juridique et fait des annotations sur plusieurs pages. Le haut responsable a aussi affirmé à la délégation avoir effectué des présentations sur la base de cette étude.

S'appuyant sur l'étude socio-juridique, le coordonnateur général du GERSDA a produit une note d'information comparant le Code minier du Mali de 1999 et la Directive minière de la CEDEAO de 2009, qui mettait en lumière les réformes juridiques requises pour aligner la législation malienne sur la Directive. La Directive était sensiblement plus progressiste que le Code minier alors en vigueur au Mali, en partie du fait de ses références à un consentement libre, préalable et en toute connaissance de cause, au respect des droits de l'homme et à la participation communautaire aux bénéfices économiques générés par l'activité minière.

L'alliance du GERSDA avec la FDS a abouti à l'établissement d'une connexion directe avec le parlement malien. En 2011, le GERSDA a présenté son analyse comparative du Code minier et de la Directive de la CEDEAO aux membres de la Commission minière parlementaire. En janvier 2012, le GERSDA a été invité à présenter de façon plus formelle son analyse lors d'une audition parlementaire autour du nouveau projet de code minier. Outre la fourniture d'une expertise juridique, l'audience a aussi donné l'occasion d'intégrer les impressions acquises lors des travaux au niveau des villages dans un important processus politique national.

Un nouveau Code minier a été adopté en février 2012 (Loi No. 2012-015 du 27 février 2012) et son décret d'application adopté en juin de la même année (Décret

No. 2012-311/P-RM du 21 juin 2012). Le nouveau Code minier de 2012 confirme la plupart des dispositions de l'ancien. Toutefois, il renferme aussi des dispositions plus progressistes, notamment celles ayant trait à l'indemnisation en cas d'acquisitions foncières et aux obligations des investisseurs relatives, entre autres, au financement obligatoire d'actions de développement communautaire. On est en droit d'affirmer que l'insertion de ces dispositions plus progressistes est due en grande partie à l'action de plaidoyer et aux conseils politiques prodigués par plusieurs organisations de la société civile mobilisées par cette question, y compris le GERSDA.

3. Des résultats prometteurs, mais quelques limites

3.1. Démystification du droit

Les caravanes juridiques font preuve d'innovation à la fois de par leur composition et de par leur mode opératoire. Une partie de l'intérêt suscité tient au fait qu'elles ont facilité la rencontre entre professeurs de droit, étudiants et praticiens d'un côté et communautés locales de l'autre. Chaque fois, les professionnels du droit ont passé plusieurs jours sur le terrain à discuter du droit avec les communautés locales.

Cette rencontre a été grandement appréciée à la fois par les communautés hôtes et par les juristes. Tous les villageois avec lesquels nous avons parlé nous ont dit que c'était la première fois que quelqu'un ayant une véritable connaissance du droit échangeait des propos avec eux à ce sujet. Le fait d'avoir l'information présentée dans la langue locale, le bamanan, et en termes simples, les a aidés à voir comment le droit peut être utilisé comme une ressource pour défendre leurs intérêts, notamment dans le contexte des opérations minières. Après le premier cycle de caravanes juridiques en 2008, un participant a déclaré : « Nous savons maintenant que nous sommes aussi des fils de ce pays et que nous avons des droits à revendiquer ». Pour certaines personnes qui ont participé aux formations, l'information est arrivée trop tard, car elles avaient déjà perdu leurs terres du fait des opérations minières. Nonobstant ce regret, ces personnes ont cependant apprécié le fait de savoir qu'elles pouvaient exiger une indemnisation pour l'endommagement de leurs biens et de l'environnement.

Les villageois ont aussi apprécié les informations relatives à des domaines moins directement liés aux opérations minières. Ainsi par exemple, les femmes ont compris le rôle important que les registres de l'état civil peuvent jouer dans la protection de leurs droits, par exemple, en cas de mariage. La représentante d'une association de femmes à Morila a déclaré qu'elle comprenait à présent l'utilité des registres de l'état civil et qu'elle ne permettrait à aucune de ses filles de se marier à moins que le mariage ne soit célébré à la mairie.

Les sessions de conseil juridique ont dispensé une aide personnalisée à la demande aux gens dont les problèmes n'avaient peut-être pas été traités lors des séances de formation. Ainsi, la population d'un village non impliqué dans l'initiative de caravanes juridiques a cherché à obtenir des conseils pour faire en sorte que leur hameau soit érigé en village. Sur l'un des sites, les travailleurs miniers sur le point de perdre leur emploi ont demandé des conseils à l'équipe juridique à propos de l'inspection du travail et des procédures de règlement des conflits du travail. Un ressortissant de Sanso qui voulait démarrer sa petite entreprise a demandé à l'équipe juridique de lui expliquer la procédure de création d'une société privée.

Outre la sensibilisation aux différents aspects des lois, les caravanes ont fourni un espace pour discuter de la logique et des principes qui sous-tendent le droit et le système juridique national, ce qui constitue un aspect important de l'appropriation locale de ce droit. Une différence importante entre le droit dit « moderne » et les droits coutumiers au Mali, tient au fait que, dans le premier cas, la forme et la procédure sont tout aussi importantes que le fond, alors que le second attache plus d'importance au fond. De plus, aux termes du droit « moderne », il est fréquent que l'une des parties soit dans son droit et que l'autre ait tort, alors que le but premier du droit coutumier est d'arriver à la réconciliation et à la paix sociale. Quelques participants ont eu du mal à comprendre pourquoi un problème dont les tenants et les aboutissants leur semblaient évidents ne pouvait pas être résolu de telle ou telle manière pour des raisons formelles ou procédurales. Ainsi, un long débat avec le juge et les professeurs a permis de clarifier ces questions, en signalant toutefois que la forme et la procédure peuvent jouer un rôle pour veiller à ce que tous les droits soient dûment pris en compte.

De fait, après avoir écouté la présentation du juge sur les procédures juridiques, interdisant strictement la justice privée, le chef de village de la commune rurale de Sanso lui a demandé, d'un ton ironique : « Donc, vous êtes en train de me dire que si j'attrape un voleur armé qui s'est introduit chez moi par effraction, je dois lui demander poliment de me donner son arme et de me suivre jusqu'au poste de police à 30 kilomètres ? » Le juge a répondu : « Vous pouvez faire ce que vous voulez [...] vous pouvez bien sûr plaider la légitime défense mais, si vous le tuez ou si vous le blessez gravement, je pourrais aussi être obligé de vous mettre en prison jusqu'à ce que l'enquête prouve qu'il s'agissait effectivement d'un cas de légitime défense. Je n'ai pas à croire vos premières déclarations ni celles des premiers témoins car rien ne permet de présumer qu'il s'agissait d'une menace. Peut-être vous êtes-vous débarrassé d'un rival ou d'un créancier qui était venu réclamer son dû. Je dois être sûr des faits du dossier. Cela peut prendre du temps... »

Un autre élément du débat a porté sur la corruption au sein de la justice. Le juge, tout en reconnaissant l'existence de brebis galeuses au sein de l'institution judiciaire, a souligné que ceci est aussi quelquefois dû au comportement des justiciables car sans corrupteur, il n'y a pas de corrompus. Quand quelqu'un a une affaire au tribunal, il commence par faire intervenir des connaissances du juge et apporter des cadeaux. Mais les gens devraient savoir que, d'une part, la décision du juge peut faire l'objet d'un appel devant une juridiction supérieure et que la décision de cette juridiction supérieure peut être elle aussi « cassée » par une autre qui lui est supérieure. Donc, il ne sert à rien d'essayer de corrompre le juge, d'autant plus qu'il n'y a jamais d'assurance que l'autre partie n'ait pas fait de même. Ces points ont été abordés avec humour et ironie, ce qui a maintenu l'intérêt des participants en éveil.

Les impacts concrets des caravanes juridiques dépendront de la façon dont les communautés vont utiliser les connaissances reçues pour faire face aux différents problèmes auxquels elles vont être confrontées. La sensibilisation ne constitue qu'un aspect du renforcement des capacités juridiques, et une plus grande sensibilisation

au droit ne suffit pas pour changer les rapports de forces. Toutefois, il est notable qu'après les caravanes juridiques les villageois avaient plus d'assurance que par le passé à parler du droit et des moyens de protection de leurs droits. Les formations ont contribué à remettre en question l'idée que le droit est un phénomène éloigné et inaccessible – un résultat qui pourrait bien avoir des retombées plus durables. Les villageois ont pris conscience du fait qu'en signant des contrats et réglant des différends, ils accomplissent des actes juridiques dans leur vie de tous les jours.

À un autre niveau, la réflexion sur l'utilisation du droit comme une ressource a également suscité un débat local sur la nécessité d'être mieux organisé pour monter une action collective, notamment lorsqu'on est confronté à des acteurs plus puissants, tels que les sociétés minières. Il est bien reconnu que la prise de conscience des droits ne peut vraiment faire de différence que si les titulaires desdits droits sont bien organisés. Ces discussions ont été particulièrement animées dans les quatre villages voisins de la mine de Morila, où, à l'époque de la deuxième caravane juridique, les communautés étaient profondément divisées quant à la manière de partager les contributions financières mises à disposition par la société minière.

À l'issue de la deuxième caravane juridique à Morila, certains villageois ont cherché à créer une association de villages proches de la mine et ont demandé au GERSDA de les aider. Au final, l'initiative a échoué, en raison des divisions entre les villageois et du fait que les principaux porteurs de l'initiative étaient partis dans une autre région. En revanche, les para-juristes de Sadiola ont créé une association qui est officiellement inscrite au bureau du préfet de Kayes, à l'issue de la caravane juridique ayant sillonné leur région et de la formation organisée par le GERSDA et la FDS.

Les caravanes juridiques ont laissé des souvenirs positifs et durables dans les villages qu'elles ont traversés. Plusieurs années après le passage de la première caravane, le maire de Kalana, qui occupe désormais les fonctions de Président adjoint du Conseil de Cercle de Yanfolila, nous a confié : « Votre visite à Kalana a été un moment historique. Elle a clarifié des points très importants pour les habitants de Kalana... On peut dire que vous avez démystifié la loi... Les maires des communes voisines qui ont suivi l'événement à la radio se sont plaints du fait que nous n'avons pas organisé une caravane dans leur secteur... »

Les caravanes juridiques ont été assimilées à des camps d'alphabétisation juridique et pourtant, l'apprentissage a été un processus bilatéral. Les étudiants et les formateurs ont tiré beaucoup d'enseignements des débats locaux à propos de l'expérience des opérations minières, du droit et des organisations locales. Ils ont aussi pu se faire une meilleure idée des préoccupations, des problèmes et des aspirations des populations rurales. Leur réflexion professionnelle et leur engagement envers le droit ainsi que leurs expériences de tutorat à l'université de Bamako ont été enrichies par l'initiative de caravane juridique.

De même, le personnel de l'IIED impliqué dans le processus a tiré de nombreux enseignements de sa participation à l'une des caravanes et à l'ensemble des

activités à l'échelle locale et nationale. Les discussions locales à propos du « droit » leur ont véritablement ouvert les yeux car une fois le droit démystifié, les villageois, que beaucoup croyaient ne pas savoir grand-chose sur la loi, ont apporté des contributions très judicieuses.

3.2. Limites de l'approche et défis pour un développement durable des capacités juridiques des communautés

Les acquis observés ne doivent pas occulter les limites inhérentes à l'expérience de caravanes juridiques. Certaines de ces limites sont liées à l'approche adoptée et d'autres aux problèmes que pose le développement profond et durable des capacités juridiques des communautés.

Il va de soi que l'accès à l'information et une plus grande sensibilisation au droit ne suffisent pas à promouvoir un véritable développement des capacités. Le besoin d'une action allant au-delà de la sensibilisation était l'un des facteurs qui a conduit le GERSDA à forger le partenariat avec la FDS. Cette dernière est une organisation bien connue sur le terrain et elle dispose de capacités opérationnelles plus fortes que celles dont dispose le GERSDA – une association liée à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako. La formation de para-juristes communautaires capables de fournir un appui permanent aux villageois s'inscrivait dans un tel contexte.

Une autre limitation non négligeable de l'expérience est liée au fait que, s'il est important d'aider les villageois à utiliser la loi de manière plus efficace, il est aussi important de reconnaître que la loi ne confère que des droits limités aux gens qui sont confrontés à l'exploitation minière. Les initiatives locales visant à renforcer les capacités à exploiter la loi ont donc besoin d'être complétées par une action au niveau national pour veiller à ce que la législation réagisse à des préoccupations et des aspirations locales.

À la lumière de ces considérations, le GERSDA a entamé des travaux avec le parlement en vue d'aider le corps législatif à garantir le respect des principes progressistes inscrits dans la Directive minière de la CEDEAO. Certaines des propositions du GERSDA ont été intégrées dans la version révisée du Code minier. Adoptée en 2012, la nouvelle loi exige, entre autres, l'élaboration par les compagnies minières d'un plan de développement communautaire, mis en œuvre par un comité de développement local technique au sein duquel doivent siéger des représentants des communautés locales.

4. Conclusion

L'expérience du GERSDA en matière de développement des capacités juridiques des populations rurales et de protection de leurs intérêts représente un processus itératif qui s'est traduit par un ensemble cohérent d'interventions allant du niveau local au niveau national. L'expérience a contribué, entre autres, à développer les capacités juridiques des populations cibles, à l'éveil d'une forme de conscience citoyenne et à faciliter les partenariats dans les sites miniers et au sein des organisations d'accompagnement des communautés. Cela a impulsé une nouvelle dynamique au niveau local, qui s'est répercutée sur le processus d'élaboration de la législation nationale.

Les acquis sont importants. Mais il importe de rester conscient qu'il ne s'agit là que du début d'un processus de renforcement des capacités dans les communautés qui vivent dans des zones minières. L'échec des efforts visant à monter une association pour regrouper les villages et faciliter l'action collective autour de la mine de Morila nous rappelle l'importance des divisions qui existent au sein même des « communautés » et entre elles. Par ailleurs, quelle que soit son importance dans le système social, le droit ne peut pas à lui tout seul améliorer les moyens d'existence locaux. Aussi, les initiatives visant à développer les capacités juridiques devraient-elles être accompagnées d'actions visant à apporter des améliorations concrètes et substantielles des conditions de vie des populations. Si les communautés parviennent à négocier des accords de développement qui leur sont favorables avec les sociétés minières et si ces accords leur apportent des avantages concrets, leurs conditions de vie pourraient s'améliorer et les populations pourraient avoir davantage confiance envers les outils juridiques comme moyen d'accéder à une autonomisation accrue.

L'expérience du GERSDA montre aussi que lorsqu'une organisation utilise des données concrètes, des experts crédibles et un débat constructif pour faire connaître la loi et pour protéger les intérêts des populations locales, cela peut influencer la législation nationale et faire en sorte que ses propositions de changement soient prises en compte. Il n'en reste pas moins que le réel changement sur le terrain exige une vigilance de tous les instants par les autorités chargées de faire appliquer la loi, ainsi que par les ONG. Cela exige aussi une « appropriation » de la législation par les communautés locales. Le processus est donc loin d'être terminé : les caravanes auront bientôt besoin de reprendre la route ; les chercheurs de reprendre leurs stylos et les ONG de développement de revenir une fois de plus à leurs micros.

Références

Littérature

GERSDA, 2010, Manuel à l'Intention des Formateurs des Communautés Vivant dans les Zones Minières, Bamako/Londres, GERSDA/IIED, <http://pubs.iied.org/G02753.html>.

Keita, A., Djiré, M., Traoré, K., Traoré, K., Dembelé, D., Dembelé, A., Samassekou, M., Doumbo, M., 2008, Communautés Locales et « Manne Aurifère » : Les Oubliées de la Législation Minière Malienne, Londres, IIED, <http://pubs.iied.org/12554FIIED.html>.

Instruments juridiques (du plus récent au plus ancien)

Décret No. 2012-311/P-RM du 21 juin 2012, fixant les conditions et les modalités d'application de la loi portant Code minier 2012.

Code minier de 2012 : Loi No. 2012-015 du 27 février 2012 portant Code minier.

Directive minière de la CEDEAO de 2009 : Directive sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier, 26-27 mai 2009, Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, C/DIR3/05/09.http://www.comm.ecowas.int/sec/fr/directives/ECOWAS_Mining_Directives.pdf.

Code minier de 1999 : Ordonnance No. 99-032/P-RM du 19 août 1999.