

Edward T. Porokwa

La révision constitutionnelle en cours de la Tanzanie

Durant l'année 2014, la Tanzanie a poursuivi son œuvre historique d'examen de sa Constitution en vue de sa révision¹. Les peuples autochtones de Tanzanie ne s'y sont pas trompés depuis le début en voyant en cela une fantastique opportunité pour eux et c'est ainsi que leurs organisations issues de la société civile (CSOs) ont décidé de constituer un réseau spécifiquement destiné à être en état de veille autour de ce processus. Ce réseau est intitulé l'Initiative Katiba des Pasteurs et Chasseurs-Cueilleurs (Katiba Initiative/KAi) et est coordonné par le Forum PINGO, une organisation qui chapeaute l'ensemble des pasteurs et chasseurs-cueilleurs de Tanzanie. L'engagement des peuples autochtones Tanzaniens dans le processus de révision constitutionnelle a débuté en 2012² lorsqu'ils proposèrent une liste de candidats susceptibles d'être nommés au sein de la Commission de Révision Constitutionnelle (CRC), mais, malheureusement, ce fut en vain. Les peuples autochtones ont depuis lors participé à toutes les étapes du processus de révision, en accord avec la Loi sur la Révision Constitutionnelle. Ils ont mobilisé leurs communautés afin que celles-ci y participent, collecté leurs opinions, mené des sessions d'éducation civique, et proposé des noms pour travailler au sein de la CRC. Les peuples autochtones ont également fait du lobbying pour que les pasteurs et chasseurs-cueilleurs soient représentés à l'Assemblée Constituante³ et ils ont réussi à obtenir que sept d'entre eux y soient nommés. Ces représentants ont eu un rôle-clé dans la mise en avant de recommandations à inclure dans la future Constitution, qui sera mise au vote (par référendum) avant la fin d'Avril 2015.

La version révisée de la Constitution qui a été proposée par l'Assemblée Constituante est en cours de finition à un moment où l'on ne parle que de tensions, de peurs et de violations des droits de l'homme à l'encontre des peuples autochtones. Elle est délivrée à un moment aussi où un nombre important de représentants des partis d'opposition – regroupés sous le vocable UKAWA (Umoja wa Katiba ya Wananchi) qui en gros peut se traduire par « L'Union des Défenseurs de la Constitution des Citoyens » - ont boycotté les sessions parlementaires pour répondre aux allégations d'irrégularités commises par des membres de l'Assemblée Constituante qui sont main dans la main avec le parti au pouvoir, la CCM (Chama cha Mapinduzi)⁴.



Depuis lors, le public est très divisé quant à la légitimité de tout le processus de révision et de la version finale proposée. Les pasteurs et chasseurs-cueilleurs ont donné leurs contributions et recommandations à chacune des étapes du processus de révision constitutionnelle, tant auprès de la Commission de Révision Constitutionnelle qu'auprès de l'Assemblée Constituante. Les recommandations les plus importantes ont été soumises à l'Assemblée Constituante en Mai 2014. Elles étaient centrées sur la reconnaissance des modes de vie spécifiques des peuples autochtones, faisant de la terre une catégorie constitutionnelle à protéger, et faisant du droit à accéder à leur mode de vie, façon de « gagner leur vie » une question constitutionnelle⁵.

Qu'y a-t-il de nouveau dans le projet de Constitution ?

Quelques-unes des recommandations faites par les pasteurs et les chasseurs-cueilleurs ont, du moins dans une certaine mesure, été incluses dans le projet de nouvelle Constitution dont l'adoption passera par le référendum d'avril 2015. Parmi celles-ci, l'on trouve :

1- Une même reconnaissance pour le pastoralisme en tant que mode de vie que pour l'agriculture.

La première requête des pasteurs et des chasseurs-cueilleurs a été fort modeste – simplement que l'on reconnaisse leur mode d'usage de la terre à égalité avec les autres systèmes d'exploitation en cours dans le pays, en particulier l'agriculture et la pêche. Le pastoralisme n'est pas reconnu dans l'actuelle Constitution et son absence de reconnaissance a des implications dans les orientations prises par les

programmes nationaux et l'allocation des ressources pour le développement. La demande a été entendue dans la mesure où le nouveau projet de Constitution reconnaît désormais le pastoralisme sur un pied d'égalité avec d'autres modes de vie. Ce progrès est particulièrement évident au Chapitre 2 qui concerne les grands principes, et au Chapitre 3 qui concerne le foncier et les ressources naturelles. Le chapitre 2 donne pouvoir au gouvernement pour qu'il promeuve les associations de producteurs (pasteurs inclus) de telle sorte à mettre en place des industries de transformation de leurs produits et à délimiter des terrains à cet usage (Article 13).

2- Protection des minorités

La reconnaissance constitutionnelle des minorités et la promulgation de dispositions spécifiques pour leur protection est sans doute le progrès le plus significatif enregistré par l'Initiative Katiba. L'Article 56 du projet de Constitution définit les minorités en tant que peuples dont le mode de vie dépend de la biodiversité, et procure, de façon très détaillée, le train de mesures qui doit être mis en œuvre pour assurer aux minorités leur participation aux affaires politiques et à l'administration du pays, et pour s'assurer également qu'elles ont un accès spécifique aux opportunités en matière de développement, d'emploi et d'éducation. Le même article donne pouvoir au gouvernement pour établir des mesures capables de leur garantir des droits fonciers sur les terres où elles ont traditionnellement vécu et qu'elles ont toujours utilisées pour leur subsistance. C'est capital parce qu'il s'agit là d'une reconnaissance explicite d'un mode de vie et également une occasion unique pour elles d'obtenir des droits pour leurs terres traditionnelles dont elles ont été dépossédées pour d'autres usagers/usages.

3- L'inclusion des droits collectifs des pasteurs dans la Déclaration des Droits

Un autre progrès significatif est à signaler avec la création d'une catégorie spéciale de droits dans la section de la Constitution réservée à la Déclaration des Droits. La création d'une nouvelle catégorie de droits pour les pasteurs et petits producteurs. L'Article 46 de la nouvelle Constitution décrit les droits de l'homme pour les pasteurs, les pêcheurs, les petits agriculteurs et les artisans mineurs. Parmi ces droits, l'on trouve le droit de posséder la terre, de l'utiliser et de la gérer en fonction de leurs activités spécifiques ; le droit de participer à l'élaboration de législations, de politiques et de stratégies, et d'obtenir l'information et la connaissance nécessaires à ces groupes pour améliorer leurs modes de vie et économies. Le projet de Constitution requiert de la part du gouvernement qu'il planifie l'usage foncier de telle sorte à ce que chaque groupe ait accès à une terre spécifiquement délimitée pour son propre usage. La sécurité foncière pour ces groupes est également soulignée à l'Article 47 et précise les mesures compensatoires en cas de dépossession pour motif de développement ainsi que pour d'autres usages communautaires.

4- Lorsque la terre et les ressources naturelles deviennent une nouvelle catégorie constitutionnelle.

Les pasteurs et les chasseurs-cueilleurs se sont durement battus pour obtenir qu'un chapitre sur la terre soit inclus dans la nouvelle Constitution. Il s'agit donc du Chapitre 3 qui concerne la terre, les ressources naturelles et l'environnement. Un chapitre qui est le plus bref de la nouvelle Constitution mais qui comporte des points importants réclamés par les pasteurs et les chasseurs-cueilleurs. Le projet de Constitution limite le droit de propriété aux seuls citoyens Tanzaniens et groupes tels que les pasteurs, les agriculteurs et les chasseurs-cueilleurs. Les étrangers ne pouvant accéder à la terre que dans le but d'investir.

Le Chapitre 3 est également très important en ce qui concerne les droits fonciers des femmes, dans la mesure où elles sont reconnues avec le même statut que les hommes. En termes de protection des droits collectifs, la nouvelle Constitution réclame au gouvernement qu'il planifie les différents usages fonciers et délimite les terres collectives de chacun des différents groupes. Il réclame aussi qu'une compensation juste et rapide soit attribuée aux groupes dont la terre a été aliénée dans l'intérêt de la Nation (Article 47).

La disposition générale, qui souligne que toutes les ressources naturelles appartiennent au domaine public et doivent être gérées pour le bénéfice des générations présentes et futures, a cependant été maintenue. L'usage du vocable « public » est vraiment malheureux car il a pour effet de placer le contrôle et la gestion des ressources naturelles entre les mains du gouvernement. Soi-disant pour le bénéfice de tous, mais à l'évidence, l'expérience a montré que ceci signifie le plus souvent que l'on empêche les communautés locales d'avoir leur mot à dire dans la gestion et le contrôle de ces ressources.

Un succès important concerne l'usage des ressources en faune sauvage dans les zones protégées par les communautés de chasseurs-cueilleurs traditionnels. Les lois et politiques existantes proscrivent la chasse-cueillette pour tous, et même les communautés qui dépendent traditionnellement de ces pratiques pour leur subsistance. Selon la nouvelle Constitution, le gouvernement devra délimiter pour les chasseurs-cueilleurs les terres qu'ils n'ont eu de cesse d'habiter et d'exploiter pour leur subsistance (Article 56). Ceci pourrait être interprété d'une telle façon que même une zone ayant été désignée comme une zone protégée sera accessible aux chasseurs-cueilleurs, à condition bien sûr qu'ils l'aient toujours exploitée traditionnellement.

5- Protection, promotion et développement des droits de propriété culturelle et intellectuelle.

Un autre domaine dans lequel les pasteurs et chasseurs-cueilleurs ont déployé beaucoup d'énergie durant tout le processus de la révision constitutionnelle, fut la propriété culturelle et intellectuelle. C'est en raison du fait que ces groupes sont toujours profondément attachés à leurs cultures, se différenciant précisément de la population globale par ces éléments culturels très forts. Malgré ceci, leurs cultures sont menacées d'extinction en raison de l'intrusion de la culture populaire globale. Leurs droits à la propriété intellectuelle ont été en proie au piratage, et aussi bien les pasteurs que les chasseurs-cueilleurs

partagent rarement les bénéfices économiques susceptibles d'émerger de leurs cultures et des transactions de propriété intellectuelle. Leurs demandes par conséquent ont impliqué la protection constitutionnelle de leurs cultures et de la propriété intellectuelle ainsi que la mise sur pied de mécanismes destinés à s'assurer qu'ils sont les premiers à en bénéficier.

La nouvelle Constitution a inclus jusqu'à un certain point ces demandes. Par exemple, l'Article 15 est clair quant au fait que l'un des objectifs de la Constitution est de promouvoir et de protéger l'héritage national et les cultures des Tanzaniens. Pour mettre en application ces objectifs, le projet de Constitution demande à ce que des mesures soient prises pour protéger, préserver et développer les cultures des diverses communautés du pays.

6- Fond spécial « d'Égalisation » et développement équitable

Les pasteurs et chasseurs-cueilleurs ont fait de très fortes recommandations en vue de la création d'un fond spécial « d'égalisation » destiné à rectifier les inégalités en matière de développement entre les différentes parties du pays et parmi les différentes communautés. La première et la seconde ébauche de la nouvelle Constitution ont pris en compte ces recommandations, et l'Article 250 (a) (ii) du dernier texte proposé de la future Constitution les ont maintenues, bien qu'ayant été rédigées différemment par rapport au texte d'origine. Conformément à l'Article 250 (a) (ii), un des grands principes de l'allocation des ressources est la nécessité de rendre prioritaires certaines régions et certains groupes qui sont en retard en matière de développement. Cette disposition est hautement significative pour les régions des pasteurs et des chasseurs-cueilleurs, qui ont été sur ce point historiquement pénalisées.

Les Recommandations qui n'ont pas été incluses dans la nouvelle Constitution

Tandis que d'importantes recommandations formulées par les pasteurs et les chasseurs-cueilleurs ont été prises en compte, il en est d'autres, tout aussi essentielles, qui ne l'ont pas été. Voici le panorama des lacunes majeures du projet de Constitution :

- 1- La première grande lacune relève de la question foncière et des ressources naturelles. Tandis qu'il existe bien un chapitre sur ce thème, il reste général et n'inclut pas suffisamment les recommandations formulées par les pasteurs et les chasseurs-cueilleurs. La gestion et le contrôle des ressources naturelles continuent d'être entre les mains du gouvernement central et rien n'a été entrepris pour les rendre plus démocratiques, notamment en créant une Commission Foncière Nationale pour gérer les terres nationales ; ou en donnant aux assemblées de villages davantage de pouvoir pour prendre des décisions au sujet de leurs terres villageoises. De la même façon, la proposition de créer une nouvelle catégorie de « terres communautaires » n'a pas été retenue.
- 2- Une autre grande lacune parmi les recommandations foncières non retenues ressort par rapport à la question des injustices historiques. Les pasteurs et

chasseurs-cueilleurs avaient recommandé d'y remédier par le biais de restitutions ou de compensations pour les personnes et communautés ayant souffert le plus d'injustices foncières historiques. Mais cela aussi n'a pas été retenu.

- 3- Il avait également été recommandé que la nouvelle Constitution puisse proposer aux pasteurs des possibilités d'accès aux zones protégées. Mais, là encore, cette proposition n'a pas été incluse dans le texte de la future Constitution. De plus, l'inclusion des ressources naturelles dans la Constitution n'inclut malheureusement pas la nécessité de transférer leur gestion et le besoin de mettre en place des mécanismes destinés à procurer aux communautés vivant au sein et à la périphérie des zones de conservation une distribution équitable des bénéfices.
- 4- Dans le domaine de la gestion des « terres nationales », pasteurs et chasseurs-cueilleurs avaient suggéré que la nouvelle Constitution place la gestion et le contrôle de la terre ainsi que des ressources naturelles entre les mains d'institutions composées de représentants démocratiquement élus, à l'opposé par conséquent de la situation ancienne et actuelle où les ressources sont sous le contrôle du Président et de divers organes de l'Exécutif. Cette recommandation n'a jamais vu le jour.
- 5- En bref, nulle recommandation clé formulée par les pasteurs et chasseurs-cueilleurs, et s'attachant à la reconnaissance du droit coutumier et des institutions traditionnelles pour les inclure au sein des systèmes officiels de droit et de gouvernance, n'a été retenue. Ces recommandations avaient été faites sur la base de la reconnaissance du rôle joué par les droits coutumiers et les institutions traditionnelles dans la préservation des cultures, la gestion des conflits et la gestion des terres ainsi que des autres ressources naturelles. Ces recommandations n'ont jamais vu le jour en dépit du fait que la « culture » en tant que principe général, a été incorporée au texte de la future constitution.
- 6- Malgré tout, malgré ces lacunes, le projet de nouvelle Constitution a pris en compte d'importantes recommandations élaborées par les peuples autochtones. La prochaine étape de l'engagement de ceux-ci sera le référendum de 2015, lorsqu'ils seront amenés à voter pour ou contre le texte proposé.

Les violations majeures des droits des peuples autochtones en 2014

Région de Morogoro

Les conflits entre les peuples autochtones et d'autres usagers de la terre se sont poursuivis en 2014. Ces conflits sont apparus le plus souvent à l'occasion de tentatives d'aliénation des terres pastorales. Ils ont conduit à des violations de droits de l'homme et coûté la vie à des pasteurs et à des agriculteurs.

Dans la région de Morogoro, l'année a été caractérisée par des effusions de sang entre pasteurs et agriculteurs dans les villages de Kambala et de Mabwegere. Un combat a éclaté dans la Vallée de Mgongola en décembre

2014 entre les deux groupes, provoquant la mort d'un agriculteur. Cela a déclenché une série d'attaques contre tout Maasaï présent dans la ville de Morogoro, qu'il ait ou non un lien avec le village de Kambala ou la Vallée de Mgongola. La source du conflit a été l'invasion par des agriculteurs du village pastoral de Mabwegere dont les terres ont été désignées comme des terres pastorales. Bien que ce village ait été dûment enregistré en tant que village pastoral, les autorités régionales de Morogoro n'en continuent pas moins de ne pas le reconnaître en tant que tel, et les leaders politiques continuent d'apporter leur soutien à des agriculteurs de l'extérieur pour qu'ils viennent occuper les terres villageoises.

Région de West Kilimanjaro

L'année a également connu une lutte presque fatale, dans la région de West Kilimanjaro, entre cinq villages limitrophes du Ranch de Ndarakwai, et la société propriétaire du ranch (sur le territoire duquel se trouve un camp touristique de tentes). Le conflit est né de la controverse que les soi-disant propriétaires auraient acquis cette terre en 1995 par des moyens douteux. Les colons du temps de l'Afrique de l'Est Allemande avaient évincé de force les Maasaï pour établir des ranchs et des fermes dans toute cette région. D'après les Maasaï, quand l'investisseur vint s'y installer en 1995, il ne s'est pas gêné pour raser plusieurs villages maasaï traditionnels. Depuis lors, les pasteurs n'ont eu de cesse de résister à l'occupation de leurs terres ancestrales.

Le conflit s'est envenimé le 21 octobre 2014 quand la société propriétaire s'est lancée dans la délimitation officielle de son « terrain » et a tenté d'y ériger des « marqueurs » sans impliquer les pasteurs maasaï et leurs conseils de village. Le 14 novembre, la police a tiré sur un jeune pasteur tentant d'abreuver son troupeau à l'une des sources abondantes à la lisière de la « propriété ». En réaction, les pasteurs maasaï en colère ont entièrement rasé le village touristique sous tentes et détruit dix véhicules. Les touristes et le personnel ont été évacués et mis en lieu sûr. Il s'en est suivi des arrestations en masse de pasteurs maasaï et même des femmes. Au total 18 personnes ont été mises sous les verrous. A la fin de l'année, 16 personnes étaient toujours emprisonnées dans l'attente de leur jugement.

Aéroport du Kilimandjaro

Dans une autre affaire, le gouvernement essaie depuis plusieurs années déjà d'étendre l'Aéroport du Kilimandjaro en le faisant passer de 5,6 km² à 110 km², menaçant d'éviction plus de 20.000 personnes, principalement des pasteurs maasaï, issus de sept villages partagés entre les districts de Hai et de Meru. Les pasteurs maasaï se battent contre cette menace depuis des années. Le 13 Février, toutefois, le conflit a pris un autre tour quand des pasteurs maasaï ont envahi le campement de l'investisseur et demandé qu'il évacue. Les autorités régionales l'ont autorisé à rester sur cette terre qu'il occupe depuis des années, et des tentatives de résolution ont vu le jour ⁶.

Le 13 Mars, le gouvernement a essayé de délimiter la zone contestée⁷. Le conflit n'a pas encore été résolu, et les tensions sont restées vives car les pasteurs craignent toujours d'être évincés de leurs terres.

Notes et références

1. The Constitutional Review Process was established by enacting Constitutional Review Act No. 83 of 2011.

2. A first meeting of pastoralist indigenous peoples to discuss the Constitutional Review process was conducted in November 2011.

3. The constituent assembly made up of the ordinary members of parliament plus 201 other members. The 201 new members included 10 representatives from pastoralists and 10 representatives from groups with similar interests.

4 Le **Chama cha Mapinduzi** est un parti politique **tanzanien** créé en 1977. Le CCM est au pouvoir en Tanzanie depuis l'indépendance du pays en 1962. Le nom du parti signifie « parti de la Révolution » en **swahili**.

Le parti est créé le 5 février 1977 sous l'impulsion de **Julius Nyerere**. Il résulte de la fusion de deux partis : le **TANU** qui dirige la Tanzanie « continentale » ou **Tanganyika** depuis l'indépendance de 1962, et l'**Afro-Shirazi Party** qui est au pouvoir à **Zanzibar**. Jusqu'au **1^{er} juillet** 1992, le CCM est le parti unique de Tanzanie. Ensuite la constitution est modifiée par l'Assemblée nationale (appelée « Bunge ») pour permettre la reconnaissance d'autres partis politiques.

5. www.pingosforum.or.tz

6. *Daily News*, Dar es Salaam, 21 April 2014.

7 *Daily News*, Dar es Salaam, 21 April 2014.

Edward T Porokwa est directeur exécutif de l'ONG *PINGOs Forum*, une ONG « parapluie » pour les pasteurs et chasseurs - cueilleurs de Tanzanie. C'est un avocat autochtone qui plaide devant la Haute Cour de Tanzanie. Il travaille sur les droits de l'homme des autochtones depuis 15 années.

Source : *IWGIA Indigenous World 2015* Traduction de l'anglais par **Xavier Peron**
Membre du réseau des experts du *GITPA* pour l'Afrique