DIAL 2798

BRÉSIL - La législation brésilienne sur les territoires occupés par les descendants des esclaves fugitifs (les quilombos). Progrès et régression.

Marta Pinto dos Anjos

samedi 16 avril 2005, mis en ligne par Dial

Pour fuir les conditions de vie et de travail qui leur étaient imposées, des milliers d'esclaves noirs du Brésil s'enfuirent loin de la propriété de leurs maîtres et créèrent ainsi des communautés rurales dénommées les quilombos. Le mouvement commença au début du XVIIème siècle. Quelle est leur situation juridique actuelle, quel droit ont-ils sur les terres qu'ils occupent ? C'est ce que précise l'article de Marta Pinto dos Anjos, avocate et conseillère juridique de la Commission pastorale de la terre de Bahia (Brésil), paru dans Pastoral da Terra*, octobre-décembre 2004.*

« Aux descendants des communautés des quilombos qui occupent leurs terres est reconnue la propriété définitive, à charge pour l'Etat de leur délivrer les titres de propriété correspondants. »

(Art 68 de l'Acte des dispositions constitutionnelles provisoires)

Dans les dernières années, des changements significatifs sont intervenus dans la législation qui traite des droits des descendants de quilombos. Pendant la Constituante qui a siégé à la fin de la dictature militaire, le mouvement social – noir et quilombo – a obtenu une grande victoire : l'article 68 de l'Acte des dispositions constitutionnelles provisoires, qui traite de la reconnaissance de la propriété définitive des zones occupées par les descendants des quilombos. Cependant, avec la promulgation de la Constitution, de nombreuses questions se sont posées sur l'application de ce dispositif. On se demandait : l'article est-il applicable en l'état, ou doit-il faire l'objet de textes réglementaires d'application ? Les discussions juridiques se sont enflammées.
Après un long débat, en 1995, des groupes se sont mobilisés pour qu'un projet de loi soit élaboré afin de réglementer l'article en question. A la Chambre des députés, la proposition est venue du député Alcido Modesto (PT), relayée ensuite, au Sénat, par la sénateure Benedita da Silva. Finalement, après un long cheminement, l'Acte substitutif de la Chambre des députés PLS 129/95, qui a eu comme rapporteur le député Luiz Alberto (PT) fut approuvé. Mais, soumis à la décision finale du président, il fit l'objet d'un veto.

Régressions

Avant même le veto présidentiel, le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso venait de mettre des obstacles légaux à la mise en application de l'article 68. L'un de ceux-ci fut la Mesure provisoire (MP) n° 1911-11 du 26 octobre 1999, qui a modifié la Loi n° 9649/98 sur l'Organisation de la présidence de la République et des ministères. La Mesure provisoire définit comme compétence du ministère de la culture la mise en œuvre de l'article 68. Dans la foulée, le ministère, par l'Instruction 447/99, en vient à déléguer

cette responsabilité à la Fondation culturelle Palmares (FCP) [1].

Un an après, par la Mesure provisoire 2123 - 27/00, le gouvernement élargissait le champ de compétence de la Fondation Palmares, en lui attribuant la mission « de réaliser l'identification des descendants des communautés de quilombos, de procéder à la reconnaissance, à la localisation et au bornage des terres occupées par eux et de leur délivrer les titres de propriété correspondants ». La Mesure provisoire donne en outre à la Fondation le pouvoir de faire enregistrer les titres de propriété sur les registres publics.

En 2001, avec la Mesure provisoire 2123/28, est confiée au Ministère de la culture la responsabilité « d'approuver la délimitation des terres des descendants des communautés des quilombos, et de déterminer leurs dimensions qui seront homologuées par décret. » La même année, la Sous-division des affaires juridiques de la Maison civile de la présidence de la République, a fait paraître un avis juridique déniant au ministère du développement agraire (MDA) et à l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA) toute légitimité pour effectuer des expropriations et reconnaître la propriété de terres en faveur de descendants de communautés de quilombos.

Fondé sur ce rapport, le décret n° 3912/01 fut publié pour réglementer les actions liées à l'identification des descendants de quilombos et à la reconnaissance de leurs terres, dont la responsabilité fut confiée à la Fondation Palmares. Celle-ci pourtant, avec un budget dérisoire, se trouvait impuissante pour mener à bien ce programme.

Après le décret 3912, les actions menées par l'INCRA dans les zones des quilombos furent paralysées parce que les expropriations des terres, selon l'avis de la Sous-division qui inspira le décret, « sont contraires à la Constitution, illégales, et peuvent constituer un crime selon le droit public et un acte de fraude administrative. » Il convient de souligner que de nombreux conflits dans les zones de quilombos ont été résolus par l'INCRA, par le truchement de l'Institut de l'expropriation, organe pionnier au niveau fédéral et instrument juridique de l'application de l'article 68. C'est encore l'INCRA qui, en 1996, émit une Instruction n° 307/95, régissant la délimitation des terres et l'émission des titres de propriété des terres de quilombos et prévoyant le lancement du Projet spécial en faveur des quilombos.

Progrès

La situation a commencé à s'inverser à partir du gouvernement Lula avec la publication du décret n° 4887 du 20 novembre 2003, qui a annulé le décret 3912/01 du gouvernement précédent. Par le décret 4887/03, aujourd'hui en vigueur, « il appartient au ministère du développement agraire (MDA) par l'intermédiaire de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA) – de réaliser l'identification, la reconnaissance, la délimitation, le bornage et l'émission des titres de propriété des terres occupées par les descendants des communautés de quilombos, sans préjudice de la compétence simultanée des Etats, du district fédéral et des communes ».

Une autre avancée significative de ce décret a été la disposition du paragraphe 1 de l'article 2, qui détermine que « l'identification des descendants des communautés de quilombos sera authentifiée selon la définition qu'en donnera la communauté elle-même », ce qui a mis fin à l'arbitraire du décret de Fernando Henrique Cardoso, qui établissait des limites historiques et de durée, non prévues dans la Constitution, pour définir les terres des quilombos.

Ensuite, le décret 4887/04 confie à la Fondation Palmares le soin d'authentifier au cadastre général l'identité des survivants et d'émettre les certificats sous la forme réglementaire. Il revient au Secrétariat spécial des politiques de promotion de l'égalité raciale, de la présidence de la République, d'assister et accompagner le MDA et l'INCRA dans leurs actions de régularisation foncière, pour garantir les droits ethniques et territoriaux des descendants des communautés de quilombos, dans le cadre des attributions qui leur ont été confiées par la loi. Quant au ministère de la culture, par l'intermédiaire de la Fondation, il reste responsable de l'accompagnement et de l'appui au MDA et à l'INCRA dans les actions de régularisation foncière, pour que l'identité culturelle des habitants des quilombos soit respectée.

La déclaration de descendance, selon la circulaire n° 6 de la Fondation Palmares, devra être faite par un

représentant légal de l'Association communautaire correspondante ou, à défaut, par au moins cinq membres de la communauté déclarante et enregistrée par un préposé de la Fondation. Toujours selon la circulaire, la communauté recevra les originaux du certificat d'enregistrement au cadastre général des descendants de communautés de quilombos, établi par la Fondation, sans frais.

Pour compléter cette construction juridique, l'INCRA, a émis en mars 2004 l'Instruction normative n° 16, qui établit la procédure pour l'identification, la reconnaissance, la délimitation, le bornage et la remise des titres de propriété des terres occupées par les descendants des communautés de quilombos. Selon cette Instruction, « l'initiative du processus administratif peut être prise par toute personne concernée appartenant à l'un des groupes ou associations représentatives de quilombos, ou d'office par l'INCRA. » Il faut préciser aussi que cette instruction considère comme occupée par les descendants de quilombos toute terre « utilisée pour assurer leur reproduction physique, sociale, économique et culturelle, ainsi que les superficies disposant de ressources naturelles nécessaires pour la préservation de leurs coutumes, traditions, culture et loisirs, y compris les espaces d'habitations et les espaces destinés aux cultes religieux ainsi que les sites qui contiennent des réminiscences historiques des anciens quilombos ».

Toutefois, cette avancée normative des deux dernières années n'est pas passée inaperçue des oligarchies rurales et politiques qui, se sentant menacées dans leurs intérêts, ont entamé une Action directe en inconstitutionnalité (ADIN) devant le Tribunal fédéral suprême, en arguant de l'inconstitutionnalité du décret 4887. Si le tribunal juge recevable cette action proposée par le Parti du front libéral, les espoirs nés dans les centaines de communautés de quilombos, qui retrouvent leur identité et qui aspirent à reconquérir leurs territoires, seront anéantis. Mais on ne peut plus faire obstacle à l'émergence de ces communautés. Ce que l'on considérait seulement comme « un résidu », « un reste », apparaît aujourd'hui comme une force impossible à ignorer ou à contenir et qui inévitablement viendra réclamer la reconnaissance de ses droits historiques qui sont déniés.

– Dial – Diffusion d'information sur l'Amérique latine – D 2798.
– Traduction Dial.
– Source (portugais) : Pastoral da Terra, octobre-décembre 2004.

En cas de reproduction, mentionner au moins l'auteur, la source française (Dial) et l'adresse internet de l'article.

Notes

[1] La Fondation culturelle Palmares est un organisme public rattaché au ministère de la culture, dont la mission concerne la promotion et la préservation de la citoyenneté, l'identité et la mémoire des différents groupes ethniques qui forment la société brésilienne.