

# GOUVERNANCE FONCIÈRE EN AFRIQUE CENTRALE



Dr. Charles Ntampaka

Décembre 2008



# GOUVERNANCE FONCIÈRE EN AFRIQUE CENTRALE

Dr. Charles Ntampaka

Décembre 2008

Ce rapport a été réalisé sous contrat avec l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Il se fonde sur des études menées pour l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers (NRLA), Division des terres et des eaux de la FAO, dans le but d'établir des Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles.

*Les opinions exprimées sont celles de l'auteur seul, et ne représentent pas nécessairement les vues de la FAO.*

Photographie de la 1<sup>ère</sup> page : FAO

## Liste des abréviations

CF	Certificat Foncier
CNLCCF	Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude
CNTB	Commission nationale des terres et Autres biens
CSLCC	Conseil supérieur de lutte contre la corruption
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
PLOF	Plan d'occupation foncière
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo

## Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>1</b>
<b>Introduction : Gouvernance foncière en Afrique Centrale</b>	<b>3</b>
<b>1. Burundi</b>	<b>5</b>
1.1 Introduction	5
1.2 Existence d'une législation relative au foncier au Burundi	5
1.3 La législation foncière : une loi incomplète	7
1.4 Administration de la terre au Burundi	10
1.5 Les problèmes nés de la gouvernance mal assumée	18
1.6 Conclusion partielle	20
<b>2. République du Congo</b>	<b>21</b>
2.1 Existence d'une législation applicable	21
2.2 L'administration foncière	21
2.3 Les faiblesses dans la gouvernance foncière	23
2.4 Conclusion partielle	25
<b>3. Cameroun</b>	<b>26</b>
3.1 Existence d'une Législation foncière	27
3.2 Difficultés de mise en application de la loi	27
3.3 L'accès de tous à la propriété par la procédure d'immatriculation	28
3.4 Règlement des conflits fonciers	29
3.5 Conclusion partielle	30
<b>4. République Démocratique du Congo</b>	<b>31</b>
4.1 La législation applicable	31
4.2 Une loi foncière mais des pratiques parallèles	33
4.3 Une loi foncière mais une insécurité foncière sur les terres	34
4.4 La gestion des terres	35
4.5 Conclusion partielle	37
<b>5. Madagascar</b>	<b>38</b>
5.1 Une Législation innovante	38
5.2 Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : processus, innovations et observation des premiers effets	39
5.3 Conclusion partielle	42
<b>6. Tchad</b>	<b>44</b>
6.1 Existence d'une législation foncière	44
6.2 Institutions chargées des questions foncières	45
6.3 Corruption et gouvernance	46
6.4 Conclusion partielle	47
<b>7. La République Centrafricaine</b>	<b>48</b>
7.1 Existence d'une législation appropriée	48
7.2 Institutions de mise en œuvre	49
7.3 Conclusion partielle	50
<b>Conclusion</b>	<b>52</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>54</b>



## Résumé

La gouvernance foncière en Afrique centrale est différente d'un pays à l'autre, elle ne peut être abordée de manière exhaustive dans une étude aussi succincte. Mais il a été possible de relever des problèmes communs et des mesures prises qui peuvent inspirer une réflexion dans d'autres pays.

Ainsi la corruption, la non application des lois, l'abus de pouvoir ou la confusion des rôles transparaissent dans la plupart des pays. L'existence de plusieurs institutions compétentes en matière foncière crée une situation confuse et favorise la corruption, les conflits permanents en cette matière. Les problèmes sont connus, mais personne n'ose prendre la responsabilité de changer la situation. La terre est souvent la seule source de revenus stable et les autorités qui peuvent en disposer en profiter pour consolider leur autorité.

L'importance des RELATIONS/interactions entre autorités coutumières et autorités administratives dans l'application concrète, qui est souvent la non-application, ou l'application arbitraire et sélective des lois et des règlements, servant des intérêts particuliers.

Dans certains pays, l'intervention des autorités administratives dans les conflits fonciers ou dans la sécurisation foncière est institutionnalisée, dans d'autres pays un rôle important revient aux autorités administratives décentralisées ou aux autorités coutumières.

Le Burundi a reconnu l'intervention de l'institution coutumière des Bashingantahe dans les conflits fonciers. Mais la corruption, la volonté de tous d'acquérir une terre et l'intervention d'une multiplicité d'autorités dans le foncier rallongent les procédures et font du foncier le conflit le plus important devant les tribunaux.

Le Congo (Brazzaville) reconnaît l'implication des populations locales dans la détermination des droits coutumiers sur la terre. Les autorités coutumières sont impliquées dans la reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Il en va de même au Cameroun où les conflits sont réglés par les parables avant de délivrer les titres de propriété. La collaboration ainsi obtenue sécurise la propriété foncière, établit la paix sociale et réduit les risques de conflits ultérieurs. Le Madagascar connaît également une implication directe des représentants des collectivités locales dans l'établissement des droits coutumiers sur la terre avant tout enregistrement. La collaboration rassure l'autorité et les habitants et permet la réduction des erreurs dans l'attribution des terres.

Au Tchad, l'application des textes de lois est handicapée par leur éloignement des pratiques locales et par la multiplicité des intervenants dans la gestion de la terre qui favorise la corruption. La concurrence entre les différents intervenants peut déboucher sur des conflits entre occupants et propriétaires coutumiers, entre éleveurs et agriculteurs, entre des autorités administratives et des chefs traditionnels. La terre devient la seule valeur sûre dans un pays en guerre d'où les luttes pour son contrôle. Les difficultés d'accès à la législation centrafricaine ne permettent pas d'apprécier leur adaptation aux pratiques locales. Les études auxquelles nous avons eu accès concluent à la nécessité d'une interaction entre les responsables des collectivités locales et les

autorités étatiques pour asseoir la paix sociale et garantir une administration foncière appropriée.

Au Congo (RDC), l'intervention des chefs fonciers coutumiers avant toute concession permet de réduire les conflits mais la corruption à tous les niveaux de la constitution du titre foncier met en danger la sécurisation foncière. Il existerait des pratiques parallèles et une absence de coordination entre les autorités administratives et les autorités coutumières. Les différences de pratiques entre les régions font du Congo un cas à part et ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble sur tout le pays. L'étude reprend quelques aspects.

## **Introduction : Gouvernance foncière en Afrique Centrale**

L'étude sur la gouvernance foncière aborde un sujet délicat qui ne peut être réellement cerné que sur terrain, à savoir l'examen des dispositions légales qui gouverne la matière, l'examen des institutions chargées de leur mise en œuvre, des difficultés d'ordre structurel, social, économique, politique et autres qui freinent le processus de gouvernance ou qui annihilent les efforts faits.

Le domaine foncier en Afrique centrale n'échappe pas au problème du conflit entre le droit législatif et les droits coutumiers oraux, entre la pratique des populations et la volonté du pouvoir. La diversité des coutumes et des intervenants dans le foncier rend l'unification des règles de gouvernance assez ardue.

Le domaine foncier est une source de revenus et même la principale source de revenus dans certaines régions, d'où les luttes entre les occupants et les pouvoirs publics, la corruption dans la distribution des terres, l'appropriation des terres sans tenir compte des règles instituées. Une décentralisation des services fonciers et une plus grande participation de la population à la prise de décision peuvent donner de bons résultats, notamment à Madagascar. Dans d'autres pays étudiés, subsistent des conflits nés principalement de la multiplicité des intervenants, de la non application des dispositions légales et réglementaires et de la corruption.

L'étude n'est pas exhaustive, elle se limite à des constats à partir des informations reçues sans aucune possibilité de vérification sur terrain. Dans certains cas les informations sont insuffisantes, notamment sur le Tchad et sur la République Centrafricaine. La recherche de la rationalité, de l'équité et de la transparence dans les administrations des pays concernés n'est pas aisée sans visite sur terrain au risque de se tromper. Nous nous limiterons à des critiques sur des informations reçues qui semblent conclure à l'absence de toute reddition de comptes dans ces pays où le pouvoir semble éloigné des populations souvent peu éduquées ou trop soumises pour demander des comptes au pouvoir.

La question foncière n'est pas seulement un problème économique mais également un problème culturel, un aspect de la vie des populations locales auquel elles tiennent. Ceci explique certains conflits fonciers qui persistent alors que la valeur en jeu est négligeable.

La gouvernance foncière ne peut pas être détachée des autres domaines de la gestion de la chose publique. La corruption décrite dans d'autres domaines est présente de la même manière ou même renforcée là où la terre représente un enjeu économique important.

L'étude se limite à une recension des méthodes de gestion et des instruments à la disposition des autorités locales pour la gestion foncière. Mais si l'accès à la législation est aisé pour certains pays, il n'en va pas de même de l'accès à l'organisation administrative chargée de mettre en exécution la politique foncière et de gérer quotidiennement le foncier. Nous nous limiterons aux informations disponibles faute d'une visite sur terrain.

La gouvernance foncière n'est pas précise, elle concerne l'existence d'une législation adaptée, d'une administration efficace et fonctionnelle, d'une participation des populations à la gestion du foncier, d'un régime politique stable, d'un système administratif non corrompu. Mais s'il est facile de retrouver la législation applicable et les structures administratives existantes, il ne sera pas aisé de trouver des documents relatifs à la corruption ou au régime proprement dit. Nous nous contenterons de ce qui est dit par la banque mondiale sur la corruption en général.

Il serait plus facile de comparer les pays, mais ils sont différents dans leur histoire, dans leur organisation, dans leurs problèmes. L'étude se limite à une description du système dans chaque pays sans référence aux autres.

## **1. Burundi**

### **1.1 Introduction**

Contrairement à d'autres pays d'Afrique centrale, la question foncière au Burundi est une question multidimensionnelle. La gouvernance foncière sera d'autant plus complexe qu'elle se situe dans un pays qui sort d'un conflit, qui essaye de se reconstruire avec la difficulté de trouver des cadres formés et compétents, de mettre en place des institutions appropriées et de rétablir la confiance de la population dans les institutions.

La question foncière est d'abord politique, parce qu'elle exige des mesures politiques pour donner des orientations sur la question du morcellement des terres par succession, la question de l'habitat, la question de la démographie galopante, la question de l'environnement. Elle requiert des solutions appropriées aux conflits basés sur les expropriations d'intérêt général pour l'installation de projets de développement, aux conflits nés de la spoliation des terres des réfugiés, aux conflits opposants la population aux autorités politiques et autres, à la question des unions polygamiques, à la question des bagererwa (personnes se trouvant sur des terrains d'autrui sans aucun droit de propriété), à la question des jugements non exécutés... Finalement la question foncière ne peut pas trouver une solution à long terme sans une approche régionale, une discussion entre pays pour faciliter la circulation des biens et des personnes.

La question foncière est aussi une question économique parce que l'augmentation de la population entraîne un morcellement des terres et une réduction drastique de l'espace vital<sup>1</sup>. Les conflits naissent d'un besoin d'espace vital dans une terre réduite et peu productive.

La question foncière est sociale et culturelle dans le sens que la terre n'est pas seulement une richesse économique mais un élément de la culture, une partie de la vie d'une famille et de son histoire. L'attachement à la terre est à ce point important que dans certaines régions les gens préféreraient vendre tout leur avoir pour ne pas perdre un procès foncier qui représente à la fois un point d'honneur et un défi familial.

La question foncière est aussi une question écologique : l'augmentation de la population entraîne l'exploitation de tous les espaces fertiles, un morcellement continu des terres familiales par héritage, et la réduction drastique des espaces communs. Dans une situation de forte pression démographique, les conflits fonciers comportent un aspect de vie en société notamment la protection de l'environnement.

### **1.2 Existence d'une législation relative au foncier au Burundi**

La démarche du législateur burundais n'est pas originale, elle s'inscrit dans la même ligne que celle du législateur belge de la Tutelle<sup>2</sup>: la loi n'est pas un produit social, un vouloir vivre collectif mais un ensemble de principes pour prévenir et régler les conflits au sein de la société.

---

<sup>1</sup> Programme des interventions de FAO au Burundi 2004-2007, p. 7

<sup>2</sup> La législation burundaise est héritée de la législation belge de la Tutelle. Le Burundi est devenu indépendant le 1<sup>er</sup> juillet 1962.

Ce code foncier avait l'ambition d'uniformiser le statut foncier qui comprenait des dispositions écrites et des règles de droit traditionnel oral. Mais certaines pratiques traditionnelles ont persisté dans les relations quotidiennes sans pour autant faciliter la résolution des conflits<sup>3</sup>. Le code contient des dispositions relatives à la terre, à l'eau et à l'environnement. Mais d'autres codes sont venus ultérieurement modifier partiellement ce code foncier<sup>4</sup>. Des études ont été consacrées au statut juridique des marais avant d'élaborer un avant projet de loi sur la législation des marais<sup>5</sup>.

### 1.2.1 La législation forestière

Le Burundi a adopté le code forestier depuis 1985<sup>6</sup>. L'article 4 définit les administrations chargées de la gestion forestière : « *Au titre du présent Code, on appelle service forestier l'administration forestière chargée de mettre en œuvre la politique forestière du Gouvernement dans le cadre du présent Code. Ses niveaux d'intervention vont du Ministre ayant les forêts dans ses attributions, au personnel de terrains (agronomes, assistants, moniteurs et cadres forestiers) en passant par le service central (actuellement le Département des Eaux et Forêts).* »

Nous ne reviendrons pas sur cette législation, le travail insiste plus sur le foncier, même si dans un pays surpeuplé, les décisions sur l'environnement, sur la forêt, sur l'eau et sur l'aménagement du territoire ont un impact sur la question foncière.

### 1.2.2 La législation sur l'environnement

L'environnement est organisé par la loi n° 1/010 portant code de l'environnement de la République du Burundi du 30 juin 2000. Cette loi définit le cadre et détermine les autorités chargées de mettre en exécution les prescriptions légales. Les autorités burundaises veulent l'intégration de ces principes dans la gestion quotidienne et dans toutes les politiques de gestion de l'environnement. L'article dispose : « *La protection et l'amélioration de l'environnement sont partie intégrante de la Stratégie Nationale de l'Environnement au Burundi (SNEB). Les politiques, stratégies et plans économiques sectoriels établis à l'échelle nationale doivent intégrer des questions d'environnement et du développement durable dans leurs objectifs à l'aide des plans d'action identifiés dans ce cadre.* »

L'article 4 considère que : « *La conservation de l'environnement, le maintien ou la restauration des ressources naturelles, la prévention et la limitation des activités et phénomènes susceptibles de dégrader l'environnement et d'entraîner des atteintes à la santé des personnes et aux équilibres écologiques, la réparation ou la compensation des dégradations qu'aura subies l'environnement sont d'intérêt général.* »

Deux éléments sont à relever : d'abord, le Ministre chargé de l'Environnement a dans sa mission la préparation et la mise en œuvre de la politique nationale de l'environnement et la mise en place d'une structure de coordination en la matière (art. 4 et 20). Une

---

<sup>3</sup> Loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant code foncier du Burundi, BOB, n° 7 à 9/86.

<sup>4</sup> la loi n°1/41 du 26 novembre 1996 portant instauration et organisation du domaine public hydraulique ; la loi n° 1/010 du 30 juin 2000 portant code de l'environnement de la République du Burundi.

<sup>5</sup> Didace Nimpagaritse, Prudence Ndayishimiye et Charles Hakizimana, *Législation des marais Aspects juridiques, cotexte socio-économique et dimensions techniques: état des lieux et premières propositions*, FAO, 1999; Souad Loulidi et Mohamed Ali Mekoua, *Projet de loi sur les marais au Burundi, Etudes juridiques de la FAO en ligne, Août 2001*

<sup>6</sup> loi n° 1/02 du 25 mars 1985.

évaluation annuelle montrera l'état de l'environnement (art. 19). Ensuite, la participation de la population dans la protection de l'environnement est affirmée (article 6).

### 1.2.3 La législation sur les eaux

Le Décret No.1/100 du 15 Mars 1976 sur les concessions et les administrations des eaux souterraines, des eaux des lacs et des cours d'eau donne au Ministre de l'Agriculture les compétences pour adopter des mesures de protection et de gestion de l'eau avec l'appui d'une commission créée à cet effet. Il peut ainsi adopter des mesures pour : «*Protéger les ressources, les nappes aquifères souterraines, les lacs et les cours d'eau, empêcher la pollution et le gaspillage de l'eau, contrôler l'exercice des droits d'usage ainsi que des droits concédés* » (art. 8).

Le décret-loi n° 1/41 du 26 novembre 1992 organise le domaine public hydraulique, il donne à l'administration le droit de contrôle et de gestion des eaux et des écosystèmes aquatiques. Le domaine hydraulique est inaliénable, insaisissable et imprescriptible.

### 1.3 La législation foncière : une loi incomplète

Le code foncier dispose entre autres que cette loi s'applique aux terres, à l'eau et à tout ce qui y est incorporé (art. 1). Le principe est que l'Etat dispose d'un droit éminent de gestion du patrimoine foncier national en vue d'assurer le développement économique et social (art. 2).

La loi détermine les services chargés de la question foncière. Le territoire est divisé en circonscriptions foncières qui correspondent aux circonscriptions administratives. Chaque circonscription détient de registres dans lequel sont enregistrés les titres fonciers (art. 16). Au plan national, il existe un conservateur des titres fonciers chargé de conserver les copies de tous les titres établis. Mais il faut ajouter que la grande partie des terres occupée par la population est placée sous le régime de droit coutumier et n'est pas enregistrée chez le conservateur des titres fonciers. Des efforts sont faits actuellement par certains projets et ONG pour organiser l'enregistrement de ces terres, objets de conflits interminables, entre les voisins. L'expérience malgache peut servir d'exemple dans la création de guichets fonciers. Un projet pilote d'installation des guichets fonciers est en cours de réalisation dans la province de Ngozi<sup>7</sup>.

Au Burundi, contrairement à d'autres pays de la région, la terre est un enjeu important, eu égard au problème de surpopulation et au retour des réfugiés. L'accord de paix d'Arusha (Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation nationale, 28 août 2000), Protocole 1, article 7, alinéa 25 exige de l'Etat : « *Le règlement définitif des questions relatives aux réfugiés, déplacés, regroupés, dispersés et autres sinistrés : réhabilitation, réinstallation, réintégration, indemnisation pour les biens spoliés.* » **Ces biens comportent notamment des terres reprises aux réfugiés qui doivent être remises.**

Mais l'adoption du code foncier n'a pas mis fin aux pratiques foncières diverses surtout à cause de la multiplicité des intervenants publics et privés. La loi en matière foncière est souvent mal appliquée ou simplement ignorée pour plusieurs raisons : informations insuffisantes des personnes appelées à appliquer la loi, difficultés liées à la preuve

---

<sup>7</sup> Le projet est soutenu par l'Union européenne (projet Bonne gouvernance), par la Coopération suisse et par la Coopération hollandaise.

principalement basée sur le témoignage, corruption des autorités ou des témoins, etc. Il existe une différence entre les pratiques des magistrats et le droit applicable, entre le droit et les pratiques populaires, entre les attentes des occupants des terres restées vacantes et des réfugiés qui les ont abandonnées et entre les solutions adoptées à travers le pays par les juridictions officielles et les solutions adoptées par les Bashingantahe<sup>8</sup> et les autres intervenants. L'examen de la jurisprudence des cours et tribunaux aurait montré les solutions constantes adoptées par ces institutions, mais la jurisprudence n'est pas publiée. Des entretiens, il ressort que les décisions des Bashingantahe et d'autres intervenants dans le domaine foncier visent principalement la recherche de l'équité et du rétablissement de la paix sociale qu'une application des principes définis dans le code foncier.

Le problème lié aux conflits fonciers se pose de manière accrue pour les réfugiés de 1972, dont les propriétés ont été redistribuées ou occupées par d'autres exploitants ou par l'administration. Il y a un réel risque de conflits entre les occupants actuels, souvent nantis d'un titre foncier délivré par les autorités et les réfugiés qui rentrent et réclament leur propriété. Le recours à la prescription met juridiquement fin au conflit mais les parties concernées ne l'acceptent pas. Elles invoquent le fait qu'elles ne connaissent pas cette prescription dans la coutume qui les régissait à leur départ, qu'elles ne pouvaient rentrer et reprendre leurs biens dans le pays à cause de problèmes de sécurité dont ils ne peuvent répondre.

On pense qu'il faudrait à la fois des solutions juridiques pour la consolidation de l'Etat de droit, mais également des solutions d'équité, pour amener les gens à accepter spontanément les solutions adoptées et à revivre ensemble.

Un avant projet de code foncier est à l'étude pour modifier le code existant. La modification est motivée d'abord par une volonté d'harmonisation du code foncier avec des dispositions récentes des conventions internationales et d'autres lois, qui traitent de manière plus appropriée les questions de l'environnement et de l'eau, notamment le code de l'environnement (loi n° 1/010 portant code de l'environnement de la République du Burundi, 30 juin 2000), le décret-loi sur l'instauration et l'organisation du domaine hydraulique (Décret-loi n°1/41 du 26 novembre 1992 portant institution et organisation du domaine public hydraulique). Il propose également une simplification des procédures d'acquisition et d'enregistrement des terres (terres urbaines, zones

---

<sup>8</sup> Les Bashingantahe, institution juridique et sociale de médiation, hommes intègres et de moralité éprouvée, chargés de trancher les différends au sein de la population et reconnus par les pouvoirs coutumiers, ont marqué la vie sociale au Burundi et ont gardé un grand crédit auprès de la population qui sollicite encore leur arbitrage, parce qu'ils restent intègres et mieux informés sur les incidents quotidiens, objet des litiges.

Ce sont ces Bashingantahe eux-mêmes qui investissent leurs pairs. On était guidé par des critères rigoureux de sélection exigeant d'investir des personnes à humanité achevée. Tout sage/ Mushingantahe devait préalablement posséder les qualités suivantes: l'équité, la droiture, la justice, le sens de la modération et de l'arbitrage, l'amour du travail, le sens patriotique, l'amour des autres, le sens du pardon et de la charité. Les Bashingantahe étaient garants du respect des contrats sociaux que les Burundais concluaient entre eux. Rien ne pouvait être réalisé dans le pays sans leur avis préalable, pour qu'ils y mettent leur accord. En résumé tout régime politique devait agir conformément à la volonté et l'avis des Bashingantahe.

L'institution des Bashingantahe a traversé les siècles et s'est consolidé malgré les crises successives qu'a connues le Burundi. L'ubushingantahe est basé sur une foi commune dans la valeur de la personne de l'Umushingantahe, homme intègre, apôtre de la paix, exerçant à la fois une fonction sociale et juridique

d'aménagement intensif et terres des marais) qui permettra une unification du régime des terres et l'acceptation du droit écrit par les bénéficiaires.

L'avant-projet entend séparer enfin la mission d'exploitation de la ressource foncière de celle de sa conservation et de la coordination de sa gestion en confiant à un seul ministère les attributions relatives aux terres avec l'appui d'une commission foncière nationale et de l'administration locale.

### 1.3.1 Difficultés relatives à l'application du code foncier

Les conflits fonciers sont très présents au Burundi comme il ressort de l'enquête réalisée dans le cadre de l'étude sur la question foncière (UNOPS-CNTB). Elle relève que les questions foncières sont fort préoccupantes et forment les conflits les plus importants au sein de la population.

L'étude de M. Gatunange relève d'autres difficultés d'application du code foncier, notamment la définition des critères de détermination des terres vacantes, la détermination des terres effectivement exploitées (art. 330) et le statut des marais exploités par la population (art. 2 du décret-loi du 26 novembre 1992<sup>9</sup> et 331, al. 2 du code foncier). Le tableau suivant montre l'importance de ces conflits liés au foncier et les choix opérés par les justiciables parmi les différents intervenants.

**Tableau 1. Capacité des institutions à résoudre les conflits fonciers**

Type de conflits	Amiable	Bashingantahe	Médiation par une ONG	Les tribunaux
Occupation de la terre des orphelins/ les membres de leur famille	92	112	68	100
Occupation de terre par un membre de la même famille	72	169	30	100
Occupation de terre par des voisins	48	129	27	125
Occupation des terres privées par des agents de l'Etat	3	6	0	122
Occupation des terres privées par l'Eglise	15	4	4	134
Saisie des exploitations privées par l'Etat ou par des Sociétés parastatales, sans Indemnisation	0	3	0	151
Occupation des terres domaniales par des Agents de l'Etat à titre personnel	0	0	0	112
Conflit avec l'Etat sur le statut légal des terres	0	0	0	115
Occupation de terre par des déplacés installés par l'autorité publique	15	3	2	120
Ventes irrégulières des terres	49	110	19	221
Déplacement de Bornes	25	247	17	141
Revendication de la femme du droit de succession la coutume	40	93	11	226
Héritage; Union Polygamique	53	93	11	226

<sup>9</sup> Décret loi du 26 novembre 1992 portant institution et organisation du domaine public hydraulique

Les sans terres	38	30	11	152
Autres Conflits liés à l'Héritage	17	57	10	99
<b>Total</b>	<b>469</b>	<b>1068</b>	<b>117</b>	<b>2094</b>

Source : PEM Consult, Etude sur la problématique foncière face aux défis de la réintégration et réinsertion des sinistrés au Burundi : enquête quantitative, Rapport provisoire, Bujumbura, octobre 2007, Tableau VIII, p. 30

## 1.4 Administration de la terre au Burundi

Les études antérieures ont relevé que le Burundi connaît une série d'intervenants institutionnels mais que les dispositions légales et réglementaires ne définissent pas clairement les attributions respectives pour éviter des interférences, permettre un échange d'informations et l'optimisation des résultats des interventions (KAMUNGI, P.M., OKETCH, J.S. et HUGGINS, C ; 2004 : 2). Ainsi sont compétents en matière foncière, le Ministère, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics, le Ministre de la Solidarité Nationale, du Rapatriement, de la Reconstruction Nationale, des Droits de la personne Humaine et du Genre, le Ministre de l'Intérieur et du Développement Communal, le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, le Ministre de la Justice et Garde des Sceaux, le Ministre de l'Eau, de l'Énergie et des Mines ainsi que la Commission Nationale des Terres et autres Biens.

### 1.4.1 Le Ministre de la Solidarité Nationale, du Rapatriement, de la Reconstruction Nationale, des Droits de la personne Humaine et du Genre

Le document de politique sectorielle du ministère<sup>10</sup> définit ses attributions. Il est chargé des questions des rapatriés et des déplacés. Ses attributions reprennent partiellement celles qui avaient été données au Ministère de la réinsertion et la réhabilitation des déplacés et des rapatriés<sup>11</sup>. Il est compétent notamment pour : « *Concevoir et coordonner l'exécution de la politique nationale de retour, de réinstallation et de réinsertion des déplacés et des rapatriés en collaboration avec les autres ministères (...).* »

Le document donne à ce ministère des attributions en matière de réinstallation qui risquent de le mettre directement en concurrence avec d'autres ministères. En effet le Ministère de la solidarité a compétence pour s'occuper du rapatriement, de la **réinstallation des déplacés et des rapatriés**, exécuter la politique nationale du gouvernement en matière d'accueil et de réinstallation des déplacés en des rapatriés. La suite semble plus conflictuelle. Le ministère a compétence pour : « **Délimiter et aménager**, en collaboration avec les partenaires habilités, les terres domaniales pour la réinstallation des sans terres et d'autres cas jugés nécessaires. Organiser l'accueil, le retour et la réinstallation des rapatriés et des personnes déplacées sur leurs collines ou sur les sites aménagés à cet effet, exécuter et superviser le programme de reconstruction de l'habitat pour les sinistrés (...) »<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Ce document a été élaboré avant la formation du gouvernement en novembre 2007. Mais les attributions n'ont pas changé.

<sup>11</sup> Décret n° 100/162 du 30 octobre 2002, portant organisation du Ministère à la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et des rapatriés, ce ministère est une émanation de la convention de gouvernement du 10 septembre 1994

<sup>12</sup> Politique sectorielle du Ministère de la solidarité nationale des droits de la personne humaine et du genre, Mai 2006

Il semble en pratique que le Ministère ne s'occupe pas de l'aménagement des terres d'accueil même si il en a la compétence. Il demanderait aux ministères de l'Agriculture ou de l'aménagement du territoire d'accomplir ces tâches avant l'installation des rapatriés.

#### **1.4.2 Le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics**

Le Ministère chargé des travaux publics est directement impliqué dans la gestion des questions foncières principalement en milieu urbain mais également en milieu rural pour les infrastructures routières et autres, dans les actions de développement et d'aménagement du territoire. Le document de politique sectorielle définit les missions assignées à ce ministère<sup>13</sup> :

- *« Concevoir et exécuter la politique gouvernementale en matière d'urbanisme, de bâtiments publics, d'habitat et d'infrastructures routières ;*
- *Planifier et superviser les actions de développement rural dans le cadre des pistes rurales et de l'amélioration de l'habitat ;*
- *Superviser la construction et l'entretien des infrastructures urbaines et rurales ;*
- *Concevoir et exécuter la politique gouvernementale en matière d'habitat en général et social en particulier ;*
- *Assurer le développement et l'entretien du réseau routier en vue de favoriser le désenclavement du pays ;*
- *Assurer la coordination de toutes les activités entreprises par d'autres intervenants dans le secteur des routes ;*
- *Assurer le rôle de maître d'œuvre général pour le compte de l'Etat pour la totalité des projets d'infrastructures immobilières et routières ;*
- *Concevoir et exécuter la politique gouvernementale en matière d'urbanisation, en collaboration avec les autres ministères concernés ;*
- *Assurer la gestion, l'aménagement, le morcellement et le cadastre des terres urbaines ;*
- *Assurer la coordination de toutes les activités entreprises par d'autres intervenants en matière d'équipement ;*
- *Participer à la conception et à exécution de la politique gouvernementale en matière d'assainissement ;*
- *Assurer la protection des ouvrages en collaboration avec d'autres ministères concernés ;*
- *Promouvoir les matériaux locaux de construction avec les autres ministères concernés »*

Même si le Ministère s'occupe principalement des terres urbaines, il a des attributions qui peuvent avoir des points de friction avec les attributions d'autres ministères notamment celui de l'agriculture. Ainsi le Ministère chargé des Travaux Publics assure la tutelle du Cadastre national, une administration personnalisée, dont les compétences s'étendent à tout le pays, alors qu'il avait uniquement compétence sur les terres urbaines (Décret n° 100/102 du 2 mars 2007 portant création et organisation d'une administration personnalisée de l'Etat dénommée « le cadastre national »). Ce service centralise les travaux du cadastre, dresse et tient à jour le cadastre des biens fonciers et les concessions sur tout le territoire, prévient et constate les infractions en matière d'occupation des terres,

---

<sup>13</sup> Ministère des Travaux publics et de l'équipement, Politique sectorielle 2006-2010, adoptée en conseil des Ministres du 24 mai 2006, p. 2-3

fait des évaluations foncières et immobilières des propriétés (art. 3). Alors que le cadastre est compétent pour les travaux de mesurage et de bornage, il ne dispose pas de capacités requises en matière d'évaluation des biens immobiliers. L'évaluation est faite par la direction des titres fonciers, division de l'expertise foncière habilitée à évaluer les immeubles et les propriétés non bâties pour déterminer la base taxable. Rien ne permet de comprendre l'inscription de ces compétences nouvelles dans le décret sur le cadastre national au moment de son détachement des titres fonciers sans transfert du service de l'expertise immobilière resté dans la direction des titres fonciers. Une définition plus claire des compétences réduirait les conflits.

La fusion avec le Ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du tourisme permet de réduire les conflits avec ce dernier ministère. Les missions suivantes avaient été confiées à ce dernier ministère:

- *« Concevoir et exécuter la politique nationale en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, spécialement en définissant et en mettant en œuvre les politiques appropriées pour l'aménagement du territoire, la protection et la conservation des ressources naturelles : les eaux, l'air, les forêts et la faune sauvages ;*
- *Développer des stratégies de lutte antiérosive et de protection contre la pollution industrielle ;*
- *Décider de la vocation des terres domaniales et de leur affectation, en collaboration avec les autres ministères concernés et les utilisateurs ;*
- *Assurer l'aménagement, le morcellement et l'attribution des terres rurales ;*
- *Gérer et aménager les forêts naturelles et domaniales ;*
- *Créer et aménager les aires protégées, y compris les parcs nationaux, les réserves naturelles, les monuments historiques et les sites touristiques ;*
- *Concevoir et élaborer les normes environnementales devant servir de code de conduite en matière de lutte contre la pollution ;*
- *Mettre en place des procédures pour les études d'impact environnemental à l'intention des promoteurs de projets ;*
- *Elaborer et faire appliquer la réglementation en matière de protection et de gestion de l'environnement ;*
- *Veiller au reboisement et à la protection de l'environnement en milieu rural et urbain en collaboration avec les ministères concernés ;*
- *Elaborer et vulgariser un programme national en matière d'éducation environnementale ;*
- *Assurer l'encadrement des reboisements en collaboration avec les différents intervenants en milieu rural ;*
- *Procéder à l'inventaire, l'étude et l'aménagement de nouvelles terres agricoles à mettre en valeur, notamment les marais, en collaboration avec les autres ministères ;*
- *Elaborer et mettre en œuvre une politique nationale de lutte contre l'érosion des sols, en collaboration avec le Ministère ayant l'Agriculture et l'Elevage dans ses attributions ;*
- *Contribuer à la mise en œuvre des conventions et programmes internationaux en matière de gestion et de protection des ressources naturelles et de l'environnement ;*
- *Concevoir et élaborer une politique de promotion du tourisme ;*

- *Participer en collaboration avec les autres ministères concernés à l'identification, l'aménagement et la réhabilitation des sites touristiques et historiques ;*
- *Valoriser, en collaboration avec les ministères concernés, les produits culturels du Burundi ;*
- *Assurer la promotion des infrastructures hôtelières et soutenir les initiatives privées dans l'industrie touristique. »*

Ces attributions couvrent des domaines dans lesquels d'autres ministères sont également compétents. Ceci peut entraîner des problèmes de gouvernance foncière.

Ainsi le Ministère de l'agriculture est aussi compétent pour définir la politique de lutte antiérosive, attribuer des terres, aménager les marais, protéger les ressources naturelles... La politique de réhabilitation des ressources naturelles envisagées entraînera l'irrigation des terres agricoles, l'utilisation des intrants agricoles, la réhabilitation des forêts et parcs naturels, la maîtrise des écosystèmes qui auront des conséquences sur l'environnement <sup>14</sup>.

Les Etats généraux de l'agriculture définissent des actions qui confirment notre hypothèse :

- *« Lutter contre l'érosion par l'aménagement participatif des bassins versants au sein des exploitations agricoles individuelles ;*
- *Aménager les marais et les protéger contre les inondations ;*
- *Alléger la pression démographique sur les terres par la vélarisation évoluant vers l'urbanisation (...);*
- *Intensification des boisements par reconstituer le couvert végétal détruit (...) <sup>15</sup> »*

Le Ministère de la solidarité nationale des droits de l'homme et du genre est compétent pour délimiter, aménager des terres domaniales pour l'installation des sinistrés, exécuter et superviser des programmes de réinstallation des sinistrés. Ces actions exigent la délimitation des terrains, leur aménagement et les constructions qui peuvent avoir des conséquences sur l'environnement, sur l'urbanisme ou sur le secteur agro-pastoral.

### **1.4.3 Ministre de l'Intérieur et du Développement Communal**

Le Ministère de l'Intérieur ne dispose pas encore de document de politique sectorielle, permettant de déterminer ses missions en matière foncière mais des pratiques administratives, il ressort que les élus locaux, les administrateurs des communes, les gouverneurs des provinces et le Ministre lui-même sont impliqués dans le règlement à l'amiable des conflits fonciers et dans l'exécution des décisions judiciaires. Ils sont sollicités par la population pour régler des différends de toute nature, qui peuvent concerner aussi bien un déplacement de bornes, qu'une réclamation de propriété faite par un rapatrié.

Légalement le code foncier donne aux gouverneurs des provinces et aux ministres ayant l'agriculture et l'urbanisme dans leurs attributions des compétences en matière foncière dans les terres du domaine privé de l'Etat. L'autorité publique peut « *faire des cessions ou*

---

<sup>14</sup> Document de politique sectorielle, 2006, p. 40.

<sup>15</sup> Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, Forum National sur les états généraux de l'agriculture et de l'élevage pour une sécurité alimentaire durable au Burundi, Draft II, Bujumbura, 11-13 juillet 2007, p. 8.

*des concessions à titre onéreux ou à titre gratuit ou constituer une servitude foncière »* (art. 234).

L'article 253 répartit les compétences et divise la terre domaniale en catégories :

- La 1<sup>ère</sup> catégorie est constituée de terres rurales d'une superficie inférieure ou égale à quatre hectares qui peuvent être attribuées par décision du gouverneur de province. La loi prévoit un avis du conseil communal après une enquête de vacance diligentée par la commune sur le statut du terrain (art. 255-264).
- La 2<sup>ème</sup> catégorie est constituée de terres rurales d'une superficie supérieure à quatre hectares et n'excédant pas cinquante hectares qui peuvent être données par le Ministre ayant l'agriculture dans ses attributions.
- La 3<sup>ème</sup> catégorie comprend la terre urbaine d'une superficie inférieure ou égale à dix hectares qui peut être cédées par le ministre ayant l'urbanisme dans ses attributions.
- La 4<sup>ème</sup> catégorie et la 5<sup>ème</sup> catégorie comprenant successivement les terres rurales d'une superficie supérieure à cinquante hectares et les terres urbaines d'une superficie supérieure à dix hectares sont cédées par décret du Président de la République sur proposition du Ministre compétent.

Théoriquement, les gouverneurs ou les ministres concernés attendent l'avis des conseils des communes avant la décision d'octroi d'une terre, mais dans la pratique, les personnes entendues affirment que certaines terres sont attribuées sans l'avis préalable et sans en informer la Commune. On peut se trouver ainsi devant des situations où une terre déjà attribuée est sollicitée ou est réattribuée à une tierce personne. Pourtant les procédures prévues doivent permettre notamment aux autorités de la commune d'enregistrer les demandes faites, et de vérifier la disponibilité de la terre convoitée (art. 260 c). La commune doit procéder une enquête de vacance s'il s'agit d'une terre rurale tandis que le conservateur des titres fonciers est consulté pour les terres urbaines (art. 257 c). Ces précautions visaient principalement à éviter une attribution abusive ou des conflits entre personnes ayant acquis des droits sur une même propriété.

Mais contrairement à ce qui est prévu par la loi, des études récentes montrent que des cessions ont été faites par des autorités administratives sans tenir compte des procédures prévues ou des compétences respectives. Ainsi une étude réalisée à Ngozi relève un manque d'information de l'administration communale sur les terres distribuées ou disponibles alors que les cessions devaient être précédées par des enquêtes diligentées par l'autorité communale. L'étude a également relevé des concessions faites par des personnes incompétentes, une absence de suivi dans l'exécution des conventions faites avec les acquéreurs, une persistance de conflits sur des terres attribuées mais revendiquées par d'autres personnes, etc. On peut citer à titre d'exemple le cas relevé à Nyamurenza : « *La compétence en la matière n'est vraiment pas respectée et pour illustrer cela on peut donner l'exemple un peu trop marquant dans la Commune de NYAMURENZA où un ancien chef de la zone Birambi a, parfois donné, parfois vendu une terre d'une superficie allant jusqu'à 8 ha sous la couverture de l'administrateur communal de son époque*<sup>16</sup>. »

---

<sup>16</sup> Association pour la paix et les droits de l'homme, asbl, section Université de Ngozi, avec l'appui de Global Rights et Care international, Enquête qualitative sur la situation des conflits fonciers dans la province de Ngozi, rapport final, Ngozi, Août, 2004, p. 13

Les observations similaires figurent dans d'autres études sur la question foncière qui relèvent une série de problèmes de gestion. Ces problèmes sont posés de la même manière sur les terres des marais coutumièrement appartenant au premier occupant qui les a mises en valeur mais des fois attribuées par les autorités administratives sans tenir compte des droits coutumiers. Une étude sur cette question explique à suffisance les pratiques coutumières et les problèmes qui naissent des interventions des autorités politiques et administratives. « *L'histoire du Burundi relève l'existence d'une solide organisation judiciaire coutumière fondée sur les notables («Bashingantahe») à la base, dont les compétences sont très appréciées par les justiciables, ce qui a raffermi la cohésion sociale de l'époque. Ce système judiciaire traditionnel est également observé actuellement dans le règlement des litiges fonciers relatifs aux marais. Les conflits qui surviennent dans les marais sont multiples et variés*<sup>17</sup>. ». Si les conflits persistent, ils sont soumis à l'administrateur communal qui le règle en tenant compte du principe du premier occupant.

Le Ministère de l'Intérieur est au premier plan engagé dans des conflits fonciers nés des abus de pouvoir ou des injustices reprochés à certaines autorités. Non seulement les élus et les autorités instituées sont sollicités en cas de conflit ayant des implications sur l'ordre public mais ils le sont également pour faciliter l'exécution des décisions prises par d'autres instances ou pour régler directement les conflits. Les interventions pour régler les conflits ne sont pas appréciées partout de la même manière car elles peuvent parfois prolonger des conflits réglés par d'autres intervenants ou remettre en cause des accords intervenus.

En l'absence de risque pour la sécurité publique et l'ordre public, beaucoup de conflits fonciers peuvent aisément trouver des solutions négociées devant la famille, les bashingantahe ou devant les autres institutions privées de médiation ou même devant les tribunaux. Les solutions de l'administration ont l'avantage d'être rapides et immédiatement exécutoires mais elles risquent, dans un état de droit, de faire l'objet de requête en annulation pour abus de pouvoir ou dépassement des pouvoirs.

#### **1.4.4 Le Ministère de la Justice et Garde de sceaux**

Le document de politique sectorielle 2006-2010 donne les missions principales du Ministère de la Justice<sup>18</sup>, dont nous tirons les plus pertinentes pour notre étude : « *Assurer l'enregistrement des titres fonciers, la gestion de la succession abandonnée. Le Ministère envisage de recruter du personnel compétent et consciencieux, lutter contre la corruption, et rechercher systématiquement des faux titres de propriété en circulation et dénoncer leurs auteurs au Ministre public.* »

Les titres fonciers relèvent aujourd'hui du Ministère de la Justice et confirment les droits établis par cession ou concession par d'autres départements ministériels, et par les services du cadastre.

La constitution des titres requiert une longue procédure administrative et un coût élevé. Ils sont inaccessibles au monde rural. Une modification des procédures et leur adaptation pourraient permettre aux agriculteurs et aux détenteurs des biens ruraux de faire enregistrer leurs terres et d'éviter un grand nombre de conflits nés notamment du

---

<sup>17</sup> Nimpagaritse, D., e.a., *Législation des marais Aspects juridiques , contexte socio-économique et dimensions techniques : état des lieux et premières propositions*, FAO, 1999, p. 29.

<sup>18</sup> République du Burundi, Politique sectorielle du Ministère de la Justice 2006-2010

déplacement de bornes, de bornes inexistantes, de terres attribuées à plusieurs bénéficiaires, etc.

#### **1.4.5 Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage**

Les missions du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage ont été définies par décret présidentiel (Décret n° 100/38 du 3 janvier 2006). Mais le code foncier (loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant code foncier du Burundi, BOB n° 7 à 9/86) donne au ministre ayant l'agriculture dans ses attributions le droit de céder des terres domaniales d'une superficie supérieure à cinq hectares mais inférieure à cinquante hectares (art. 254 code foncier). Rappelons que les terres d'une superficie supérieure sont attribuées par arrêté présidentiel et sur avis du Ministre ayant les terres dans ses attributions. Le document de politique sectorielle ne reprend pas cette attribution qui donne au Ministre un droit de gestion et de disposition des terres rurales.

Le document de politique sectorielle<sup>19</sup> définit des priorités du Ministère notamment :

- *« La mise en œuvre des activités spéciales en faveur des catégories sociales vulnérables (rapatriés, déplacés, chômeurs, démobilisés, enfants abandonnés ou orphelins et femmes veuves chef de ménage) ;*
- *La réhabilitation et la gestion rationnelle des ressources naturelles en mettant un accent particulier sur l'agroforesterie, la protection des crêtes dénudées, l'aménagement des marais et des bassins versants ainsi que l'irrigation des cultures. »*

Ces priorités devraient amener le Ministère à dépasser son rôle premier de promotion de la production agricole et à assumer le rôle de gestionnaire de la terre rurale, notamment dans la réhabilitation des cultures de base en voie de disparition, l'identification et la promotion de nouvelles cultures ou variétés de cultures, la collaboration avec les acteurs publics et privés en matière de recherche agricole et zootechnique en vue de promouvoir une agriculture de marché permettant la sécurité alimentaire et l'accroissement des revenus de la population.

Ce document de politique sectorielle définit les missions confiées à ce ministère. Celles-ci touchent principalement aux actions d'encadrement, de promotion et de réhabilitation de la production agricole et animale.

#### **1.4.6 Ministère de l'Energie et des Mines**

Le Ministère de l'Energie et des Mines est concerné par la question foncière même si les gisements de minerais ne sont pas importants. Il existe des problèmes d'ordre écologique et de gestion de la terre dans l'exploitation des carrières et des mines. Il n'existerait pas de concertation entre les Ministères concernés d'où des exploitations de carrières sans projet pour la protection de l'environnement, sans aucune mesure de protection contre l'érosion.

---

<sup>19</sup> République du Burundi, Politique sectorielle du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, Relance et Développement durable du secteur agricole, Bujumbura, mai 2006

#### 1.4.7 La Commission nationale Terre et autres biens

La Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB)<sup>20</sup> est une institution ponctuelle avec des missions précises mais qui peuvent entrer en conflit avec les missions données aux autres institutions publiques citées. Ainsi la CNTB a pour mission de :

- « *Faire l'inventaire des terres de l'Etat, identifier et récupérer celles qui ont été irrégulièrement attribuées (...)* ;
- *Fournir une assistance technique et matérielle pour aider les sinistrés à rentrer dans leurs droits de propriétés ;*
- *Attribuer, en concertation avec l'autorité compétente, de nouvelles terres aux sinistrés qui n'en ont pas ;*
- *Connaître des litiges relatifs aux décisions prises par les commissions antérieures et qui n'auraient pas été réglés ;*
- *Etudier les possibilités et les modalités de compensation pour les sinistrés qui n'ont pas recouvré leurs terres ou autres biens ou pour d'autres victimes dont les biens ont été détruites ;*
- *Régler les litiges pendants, relatifs aux terres et autres biens non réglés par les commissions antérieures »*

Il ressort des attributions définies que la CNTB peut à bon droit faire l'inventaire des terres et les attribuer à des sinistrés. Mais en pratique, il semble que la CNTB demande aux ministères compétents de procéder à la distribution des terres.

En matière de résolutions des conflits, la loi portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale Terre et autres biens donne à cette commission « *les pouvoirs les plus étendus pour régler les problèmes liés aux terres et aux autres biens dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés* ». Ni le secret professionnel, ni le secret bancaire ne lui sont opposables (art. 19). Cette disposition risque d'être en contradiction avec les lois particulières régissant les institutions financières et les professions libérales, notamment l'ordre des médecins et celui des avocats qui contiennent des obligations bien précises sur le secret professionnel.

Les missions assignées à la CNTB sont exercées également par des Ministères, notamment le Ministère ayant l'Environnement dans ses attributions et qui est également chargé de faire l'inventaire des terres domaniales et leur aménagement et le Ministère de la Justice qui est compétent pour initier et développer des activités relatives à la médiation et à la conciliation dans ce genre de conflits.

S'agissant de l'installation des rapatriés, le Ministère ayant la solidarité nationale dans ses attributions organise également l'accueil et la réinstallation de sans terres et d'autres cas jugés nécessaires, aide matériellement les sinistrés et organise les programmes de reconstruction de l'habitat pour les sinistrés. Les missions de la CNTB couvrent le même domaine. Rappelons que la CNTB est placée sous la tutelle de la Première Vice-présidence, et non de ces ministères et que la Vice-présidence coiffe les ministères qui n'ont pas nécessairement la terre dans leurs attributions. Il est évident que la terre touche à la fois aux questions politiques et aux questions économiques mais que le rétablissement de la paix sociale est privilégié.

---

<sup>20</sup> Décret n° 100/205 du 22 juillet 2006 portant application de la loi n°1/18 du 4 mai 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la commission nationale des terres et autres biens, art. 4

La centralisation des activités de la commission ne laisse pas aux délégués provinciaux la possibilité d'assumer leurs responsabilités pour réduire les conflits enregistrés. Ces délégués sont relégués à un rôle de collecte d'informations alors que les conflits se multiplient et que la Commission ne peut pas être partout dans le pays. La Commission nationale pourrait centrer ses activités sur des cas jugés très importants ou politiquement sensibles et laisser les commissions locales régler les autres conflits.

### **1.5 Les problèmes nés de la gouvernance mal assumée**

En matière foncière, le Burundi dispose d'institutions chargées des questions foncières et d'une législation de base suffisante mais les institutions ne peuvent pas fonctionner efficacement sans une meilleure répartition de compétences.

La gestion durable de la question foncière requiert une ferme volonté politique pour mener à bien les réformes envisagées. Les actions à mener imposeront de prendre des décisions qui engagent l'Etat et les collectivités locales et qui peuvent sembler impopulaires. On peut citer, notamment la reprise des terres domaniales occupées illégalement par des autorités politiques ou militaires, la reprise des terres distribuées dans le cadre de projets de développement mais qui n'ont pas été mises en valeur, la mise en place d'une politique de villagisation qui entraîne le déplacement des populations vers les lieux de regroupement, etc. Il faut aussi une vision globale du problème foncier qui ne peut se limiter à la résolution des conflits actuels, mais qui doit s'inscrire dans une politique générale de lutte contre la pauvreté. La question foncière risque d'alimenter les conflits, en tous cas de mettre en cause la paix sociale.

Il y a un besoin certain de créer un service de coordination ou d'organiser une refonte des compétences ministérielles en fonction des capacités en ressources humaines de chaque ministère et des tâches à accomplir. Certains conflits peuvent ainsi être évités.

#### **1.5.1 Conflits nés du non respect de la loi**

De nombreux conflits fonciers naissent du non respect de la loi et de la faiblesse des institutions chargées de prévenir ou de régler les conflits. Il est reproché au système judiciaire sa lenteur mais aussi une certaine corruption. La corruption et la faiblesse des institutions transparaissent dans certains cas, notamment la non exécution des jugements rendus, l'utilisation des terres à des fins non prévues dans le contrat d'acquisition ou l'occupation illégale des terres domaniales. Le code foncier prévoit les procédures d'acquisition et l'autorité compétente. Les personnes qui ont acquis des terres par d'autres voies peuvent être privées de leurs droits mal acquis et recevoir s'ils sont de bonne foi une indemnité équivalente à la valeur ajoutée. Mais certains acquéreurs disposeraient d'appuis importants ou d'autorité pour ne pas remettre les biens acquis illégalement. La corruption naît principalement de la situation économique fort difficile pour les fonctionnaires chargés de la question foncière qui trouvent une opportunité d'arrondir les fins de mois avec les ressources de la corruption. Un service de lutte contre la corruption a été mis en place avec l'aide de la coopération belge mais il risque de ne pas être efficace si la situation salariale des fonctionnaires ne s'améliore pas.

### **1.5.2 Conflits nés des faiblesses des institutions**

Les institutions semblent incapables de sanctionner certaines violations de la loi, notamment les occupations illégales des terres domaniales et la spoliation des biens d'autrui par des autorités haut placées ou par des personnes politiquement importantes. Le renforcement des institutions est une garantie pour rétablir la légalité et imposer le règne de la loi. Le service des titres fonciers n'a ni les moyens humains ni les moyens matériels de poursuivre les infractions en matière foncière sur le territoire national.

On relève certaines discriminations au sein de la population, qui sont nées des traditions et qui ne sont pas sanctionnées. Ces discriminations sont à l'origine de la marginalisation de certaines catégories de la population, notamment les Batwa (Ubugererwa) et les femmes, qui sont souvent privés du droit d'accès à la propriété. Il existe également des personnes sans terre, notamment les enfants nés en exil et incapables de déterminer leurs origines, les enfants nés de ménages polygamiques sans possibilité d'accès à la terre, les enfants de la rue, les enfants sans père qui ne peuvent pas s'intégrer dans la famille maternelle, les enfants abandonnés, les orphelins privés de leurs terres, etc. La rareté des terres risque de grossir le nombre des sans terre et marginaliser un peu plus cette catégorie. La reprise des terres illégalement occupées peut permettre à l'Etat de les redistribuer aux nécessiteux.

### **1.5.3 Conflits nés de l'absence de coordination des intervenants dans les conflits fonciers**

Il existe plusieurs intervenants dans les conflits fonciers : les tribunaux de résidence, les ONG, les autorités administratives et politiques, les conciliateurs coutumiers, abashingantahe. La coordination des actions menées est inexistante. Personne n'a pu analyser les solutions proposées par les uns et par les autres et acceptées par les bénéficiaires pour en tirer des enseignements sur la meilleure approche à proposer à tous. Chaque intervenant poursuit sa mission sans aucune coordination avec les autres.

Il existe notamment un conflit latent entre les élus locaux et les Bashingantahe dans la résolution des conflits. Alors que jusque 1993, les Bashingantahe jouissaient d'une totale confiance des populations, la situation semble avoir évolué. L'honorabilité de certains Bashingantahe est entamée. Les élus locaux veulent consolider leur avantage d'élus et rendre justice à la place des Bashingantahe. Une collaboration entre les deux est pourtant nécessaire comme l'exige la loi communale. Une précision des compétences des uns et des autres peut réduire la tension entre les deux institutions qui existe dans certaines régions.

### **1.5.4 Conflits nés de la mauvaise gouvernance et de l'absence d'Etat de droit**

Les conflits fonciers liés au rapatriement subsistent dans les provinces de Bururi et de Makamba et sont principalement nés d'une initiative de l'Etat qui a demandé aux populations des collines de venir occuper les terres vacantes dans la plaine après l'exil des occupants en 1972. L'Etat devrait prendre ses responsabilités et réparer les dommages causés. Une bonne gouvernance aurait permis d'éviter ce problème. La sortie du conflit va sans doute permettre aux autorités de trouver une solution durable à ce problème épineux.

Mais les solutions proposées dans les conflits en cours sont insuffisantes pour asseoir définitivement la paix sociales. Il existe un lien certain entre une solution durable de la question foncière et le développement du Burundi. Nous faisons notre le constat fait par

le Ministère de l'Agriculture « *La pression démographique qui, liée au régime social de succession, provoque l'atomisation et la surexploitation des propriétés familiales et limite les possibilités pour les agri-éleveurs, d'accroître la production agricole par l'extension des superficies cultivées. Elle est aussi la cause de la baisse du potentiel fertilité des terres et au déclin de l'élevage traditionnel axé sur le modèle extensif. Si les systèmes de production ne changent pas, le pays s'enfoncé progressivement vers une crise foncière sans précédent, une détérioration des ressources naturelles (forêts naturelles, boisements artificiels, espaces pâturables, etc.) et une insécurité alimentaire<sup>21</sup>. »*

### **1.6 Conclusion partielle**

La gouvernance foncière actuelle au Burundi montre des insuffisances et des faiblesses institutionnelles. Il faudrait pour définir un cadre légal et une politique foncière appropriés et organiser les institutions pour qu'elles répondent aux défis de la problématique foncière.

La réforme foncière en cours d'élaboration propose de mettre en place un seul ministère chargé de la terre, qui se chargé des questions foncières. Deux étapes ont déjà été franchies : l'adoption d'une lettre de politique foncière le 18 septembre 2008 qui reprend globalement des principes permettant de résoudre les conflits existant mais ne semble pas insister sur la sécurisation foncière, source principale de ces conflits. Un projet de code foncier est également en chantier.

Le Gouvernement burundais a également adopté une lettre de politique nationale d'habitat et d'urbanisation en date du 18 avril 2008 qui vise à doter le pays d'une armature urbaine équilibrée, bien structurée et permettre à chaque burundais d'accéder à un habitat et à des services de base de qualité. L'Etat entend allouer les ressources nécessaires et assurer une décentralisation de ses services pour les rendre plus efficaces.

Pour y parvenir le gouvernement devra lutter contre la corruption reprochée aux services fonciers et adapter les procédures de sécurisation foncière pour les rendre accessibles à la population. Dans le cas contraire, les pratiques populaires vont survivre et constituer un obstacle à l'application de la nouvelle législation.

---

<sup>21</sup> Ministère de l'Agriculture, Plan de relance et de développement durable du secteur agricole (2006-2010), décembre 2005, p. 25.

## 2. République du Congo

Le Congo (Brazzaville) ou la République du Congo a une superficie de 342.000 Km<sup>2</sup>. Sa population est estimée en 2007 à 3.768.000 habitants. La densité de la population est très faible, soit 11,5 habitants au Km<sup>2</sup>.

Le Congo sort d'une guerre civile, il a mis en place un régime républicain considéré aujourd'hui comme un régime démocratique. La Constitution de 2002 reconnaît le multipartisme et la séparation des trois pouvoirs.

Même si le pays est assez large au regard du nombre de ses habitants, il connaît des problèmes fonciers liés notamment à l'accès à la terre, à l'insécurité des droits fonciers et au dualisme juridique. L'occupation irrégulière du domaine public de l'Etat constitue aussi une question d'actualité.

La loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000 définit le régime de la propriété foncière, mais le sol congolais est toujours soumis au dualisme juridique : droit coutumier- droit écrit d'origine française. En juin 2006, il a été institué une commission ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers.

### 2.1 Existence d'une législation applicable

Le Congo a adopté des lois en matière foncière, qui, si elles étaient appliquées, peuvent garantir un bon fonctionnement des institutions dans ce domaine. Il y a ainsi :

- La Loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière ;
- La Constitution la république de Congo du 22 décembre 2001 ;
- La Loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat ;
- La Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier ;
- La Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- Le Décret n° 2006-255 du 28 juin 2006 portant institution, attributions composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers

### 2.2 L'administration foncière

A côté de cette législation qui couvre tous les domaines, il existe des décrets d'attribution de compétences aux différents services de l'Etat. La répartition des compétences semble logique : elle se base sur les domaines d'intervention (terre, forêt, hydraulique) mais aussi sur les échelons administratifs.

#### 2.2.1 Les responsabilités politiques et administratives sur la terre

En matière de réforme foncière, le Congo a mis en place un ministère chargé de la réforme foncière et de la préservation du domaine public (décret n° 2006-180 du 10 mars 2005 relatif aux attributions du ministre de la réforme foncière et de la préservation du domaine public, Journal Officiel de la République du Congo, 8-14 mars 2005, p. 743). Ce Ministère a notamment pour attributions :

- « *Elaborer les règles et les normes relatives aux domaines de sa compétence et veiller à leur application ;*

- *Elaborer, conduire et évaluer la politique nationale en matière de cadastre et de gestion foncière ;*
- *Orienter, coordonner et contrôler l'activité des administrations, des organismes et établissements publics placés sous son autorité ou sa tutelle ;*
- *Elaborer et mettre en œuvre les plans et les programmes de développement relatifs aux domaines de sa compétence et veiller à leur exécution ;*
- *Coordonner les interventions des différents partenaires nationaux et internationaux en matière d'action foncière ;*
- *Préparer et mettre en œuvre avec les autres ministères intéressés, la réforme foncière. »*

En matière de la préservation du domaine public, le Ministère est chargé de :

- *« Elaborer la législation et la réglementation relatives à la préservation du domaine public ;*
- *Elaborer et mettre en œuvre les plans et programmes de développement relatifs aux domaines de compétence et veiller à leur exécution ;*
- *Elaborer et constituer le fichier des biens constitutifs du domaine public ;*
- *Coordonner les interventions des différents partenaires nationaux et internationaux dans la préservation du domaine public ;*
- *Assurer la préservation du domaine public de l'Etat. »*

Ce Ministère a autorité sur tous les services du Ministère et exerce la tutelle sur les services placés sous sa responsabilité. Il aura ainsi la tutelle de la Commission chargée de reconnaître les droits coutumiers.

### **2.2.2 Les commissions de régulation dans les questions foncières**

Dans chaque département et dans, chaque commune, est organisé une commission chargée de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers (décret n° 2006-255 du 28 juin 2006). La commission est chargée notamment de reconnaître les droits coutumiers et de dresser un procès-verbal, d'enregistrer les droits coutumiers et d'en délivrer des certificats provisoires, de recevoir les requêtes en contestation.

La composition de la commission montre la volonté d'implication de tous les services ayant un impact sur le foncier, ce qui peut garantir sa mise en application. Il y a ainsi un représentant de l'administration départementale, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'hydraulique, des travaux publics, de l'économie forestière, du ministère de l'agriculture et de la pêche et des impôts. Dans l'état actuel il est impossible de vérifier les performances de la commission. Une étude sur la politique foncière en Afrique centrale affirme que : *« Il existe un cadre législatif et réglementaire pour la gestion foncière. Cependant, la réalité sur le terrain contraste souvent avec les textes. Quand bien même la législation foncière existe, il est difficile de conclure à une politique foncière formellement élaborée et appliquée. »*

Mais les décisions de la commission sont susceptibles de recours devant le juge, ce qui est une garantie de bonne administration.

Le décret n° 2006-256 du 28 juin 2006 portant institution, attributions composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers crée au niveau des districts et des arrondissements une commission dont les attributions sont les suivantes:

- « *Constater les droits coutumiers*
- *Limiter les fonds de terre ;*
- *Établir les servitudes traditionnelles ;*
- *Établir les servitudes publiques ;*
- *Fixer le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature après consultation des services techniques hydrauliques ;*
- *Intervenir en cas de conflit entre droit coutumier et titre issu d'un régime légal en vigueur »*

Ainsi la répartition des services à tous les échelons devrait favoriser une approche participative, en faisant constater les droits par ceux qui les vivent au quotidien. Ceci devrait permettre le règlement du conflit permanent, droit écrit – droit coutumier, qui semble insoluble dans d'autres pays qui ont privilégié un droit par rapport à un autre. Alors que la difficulté de faire constater les droits coutumiers relève principalement de la preuve, le décret laisse aux parties la liberté de la preuve. « *La preuve des droits coutumiers peut être apportée par tout moyen de nature à en établir la réalité et susceptible d'être considéré comme déterminant* (art. 5) ». Les parties peuvent ainsi exhiber les livrets de propriété, les actes sous seing privé, etc.

Le Ministère de la réforme foncière a mis également en place une commission de conciliation en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique (Décret n° 2005-514 du 26 octobre 2005 portant composition et fonctionnement de la commission de conciliation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, JORC, n° 40-2005, p. 1740). La démarche rencontre les préoccupations quotidiennes de conciliation et permet de faire accepter les mesures adoptées pour protéger l'intérêt général. Et même dans ce cas, la personne impliquée dans le conflit peut refuser les résultats d'une conciliation et saisir le juge.

### **2.3 Les faiblesses dans la gouvernance foncière**

Cette volonté politique semble trahie par une exploitation des zones forestières qui tiendrait peu compte des intérêts de la population alors que cette zone ne devrait pas échapper aux mesures de conciliation adoptée.

*« Les populations locales n'ont pas ou peu de droits fonciers sur la forêt dont ils dépendent. Les politiques de développement, souvent imposées par les créanciers multilatéraux et bilatéraux et mises en œuvre par des gouvernements faibles et parfois corrompus, allouent de larges espaces forestiers à des sociétés forestières pour l'extraction du bois, ces sociétés étant elles-mêmes souvent corrompues. L'équilibre du pouvoir en ce qui concerne l'utilisation de la forêt, son aménagement et les droits y afférents, tend à s'éloigner encore davantage des intérêts des populations locales, pour pencher du côté des intérêts privés, représentés par quelques sociétés transnationales. Dans un tel contexte, les possibilités d'encourager le développement local, apportant des bénéfices à long terme aux communautés locales tout en sauvegardant l'équilibre écologique des forêts, sont rarement prises en compte. Dans le pire des cas, de telles opportunités disparaissent avec la dégradation des ressources forestières.<sup>22</sup> »*

---

<sup>22</sup> Vue d'ensemble de la région : <http://www.forestsmonitor.org/en/reports/549968/549974>.

Cette observation sur la gouvernance insuffisante est également reprise par Greenpeace et par l'association les Amis de la Terre à l'occasion de la conférence sur la biodiversité, science et gouvernance tenue à Paris (24-28 janvier 2005) : *"Les Etats minés par la corruption ou émergents à peine de conflits choisissent majoritairement la voie d'un profit à court terme et non redistribué à la nation. Dans les forêts, l'opacité, l'absence de gouvernance et l'impunité règnent en maître. Les peuples et les forêts du Bassin du Congo en subissent les conséquences les plus dramatiques. Mais c'est toute l'humanité qui est concernée par le pillage de son patrimoine."* (Illanga Itoua, chargée de campagne Forêts africaines pour Greenpeace France)

Mais il existe des projets dans lesquels la population est totalement partenaire dans la gestion foncière notamment la Concession de Kabo qui a reçu une certification de FSC<sup>23</sup>. L'approche participative serait pratiquée également dans le cadre de la gestion des ressources naturelles au niveau du parc national de Conkouati-Douli au sud-Congo. *« Le COGEREN (Comité de Gestion des Ressources Naturelles de du parc de Conkouati-Douli) grâce à l'encadrement d'un anthropologue (UICN) a signé en 1999 avec les autorités Sous-préfecturales, le Ministère de l'Economie Forestière une charte portant sur la cogestion des ressources naturelles du parc.<sup>24</sup> »*

Il aurait fallu une visite sur terrain pour comprendre le fonctionnement des institutions et vérifier l'application effective des lois dans le domaine foncier. Une étude sur la gestion des espaces protégés revient sur la participation de la population et des autorités coutumières dans la gestion de la terre et pose le problème de l'efficacité des mesures prises face à la réalité africaine de la gestion des espaces: *« La difficulté à impliquer l'ensemble des acteurs au processus de négociation, plus particulièrement ceux, parmi les autorités coutumières, à qui incombent les questions essentielles et incontournables de l'accès à la terre et à ses ressources. Pourquoi certains responsables locaux ne sont-ils pas impliqués dans le processus de gestion participative ? Comment procéder pour résoudre ce problème et promouvoir des actions plus conformes à la fois aux attentes foncières des populations et aux objectifs écologiques de la conservation au travers de la gestion participative ? Telles sont les questions soulevées ici, questions auxquelles nous tenterons de répondre en analysant certains aspects particulièrement complexes en matière de gestion : la difficulté à saisir correctement la mobilité au sein des dynamiques locales d'exploitation des ressources naturelles ; la difficulté à identifier l'ensemble des acteurs clé étant donné que certains d'entre eux ne se trouvent pas en permanence en périphérie de l'AP ; enfin, la toute aussi grande difficulté à considérer que des étendues apparemment vides correspondent néanmoins à des espaces socialisés et qu'il s'agit de poser clairement ces questions sur la table de négociation avant qu'elles ne se transforment en bombes à retardement dans les relations entre les promoteurs de la conservation et les populations...<sup>25</sup> »*. Ce conflit entre les droits traditionnels et le droit importé est permanent dans tous les pays étudiés.

---

<sup>23</sup> Björn Roberts, Directeur des communications, Tropical Forest Trust, *L'heure du repas: dans une tribu de Pygmées provisoirement établie dans la concession de Kabo, OIBT Actualités des Forêts Tropicales 14/2 2006.*

<sup>24</sup> Dr Norbert Gami, droit coutumier et création du sanctuaire Lossi «Congo», voir <http://www.fao.org/docrep/articles>

<sup>25</sup> Aurélie BINOT et Daou Véronique JOIRIS, *Règles d'accès et gestion des ressources pour les acteurs des périphéries d'aires protégées : foncier et conservation de la faune en Afrique subtropicale*, [http://www.vertigo.uqam.ca/hors-serie4\\_chap\\_1/binot\\_joiris\\_f.html](http://www.vertigo.uqam.ca/hors-serie4_chap_1/binot_joiris_f.html).

La corruption est reconnue comme l'un des freins à la bonne gouvernance. Elle semble présente dans les rouages administratifs. Des actions sont menées pour lutter contre la corruption, mais il reste à attendre les résultats pour juger de leur efficacité. Le 28 mai 2008 la Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude (CNLCCF) et l'Observatoire anti-corruption, ont lancé des actions de sensibilisation de la population congolaise sur les dangers de ces phénomènes. Ce programme est soutenu par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Cette action se déploie à Pointe-Noire, Nkayi, Dolisie, dans le sud du pays, et Ouesso (nord) (Agence PANA, Brazzaville, 28 mai 2008). Comme dans la plupart des pays de l'Afrique Centrale, les lois ont été adoptées mais elles ne suffisent pas pour soutenir et promouvoir une bonne gouvernance foncière. Il faut une volonté politique bien affirmée, des services administratifs fonctionnels et une participation plus effective de la population à la gestion foncière.

### **2.4 Conclusion partielle**

La volonté de mise en place de structures légales et administratives ne rencontre pas la pratique des exploitations à outrance des zones forestières. On a le sentiment que l'exploitation ne tient compte ni des intérêts des populations locales, ni de leur avis. Mais faute d'une administration foncière performante, les structures parallèles développées par les communautés locales continuent de fonctionner notamment pour la constatation des droits coutumiers sur la terre. C'est en rapprochant la législation des pratiques de la population qu'elle a des chances de s'appliquer.

La lutte contre la corruption devrait favoriser une meilleure application des lois et règlements en vigueur et améliorer la gouvernance foncière.

### 3. Cameroun

Une fiche établie par les organisateurs de l'atelier sur les politiques foncières en Afrique centrale présente de manière correcte le Cameroun. Le Cameroun est couverte une superficie de 475 000 km<sup>2</sup>. Sa population estimée à 17 millions d'habitants en 2005 avec une croissance moyenne de 2,8%/an ; elle devrait atteindre 20 millions en 2010. L'accroissement de la population urbaine, a été évalué à 5,6% par an pour la période 1988-1995. Actuellement d'un peu plus de 50%, on estime que la population urbaine, due à l'exode rural, pourrait atteindre 60% en 2010 dans les grandes villes. La ville camerounaise est caractérisée par une densification excessive tant des zones inconstructibles que du périurbain non structuré. Les dysfonctionnements dus à l'occupation illégale de l'espace urbain ont été favorisés par l'insuffisance de l'offre de parcelles équipées (80 % du marché foncier contrôlé par des filières informelles). (Profil du Cameroun, établi dans le cadre de la conférence sur la politique foncière en Afrique centrale).

Le Cameroun présente une grande diversité de zones climatiques qui, couplée avec une non moins grande diversité géologique et topographique, dote le pays d'une grande variété de régions écologiques et donc de ressources naturelles.

Les terres arables sont estimées à environ 7,2 millions d'hectares, mais seulement 1,8 millions d'hectares sont effectivement cultivées, soit 26% de l'ensemble. Pendant près de trente années, la croissance du Cameroun a été tirée par les exportations des matières premières d'origine agricole. En effet, les exportations du secteur rural représentaient environ 55% des recettes d'exportation du pays. Malgré la crise économique des années 1985-1995 qui s'est manifestée notamment par la chute drastique des prix des principaux produits agricoles sur le marché international (café, cacao, coton, etc.), la contribution du secteur agricole au PIB reste très appréciable puisqu'elle se situe encore autour de 20%. Par ailleurs, le secteur rural reste encore le plus grand pourvoyeur d'emplois productifs, puisqu'il utilise au moins 59% de la population active, et assure un rôle irremplaçable dans la création des revenus dans les campagnes.

La zone des forêts tropicales couvre un vaste espace de plus de 19 millions d'hectares comprenant diverses formations forestières. Au Cameroun, la proportion de forêts dégradées et fragmentées par rapport à la superficie forestière du pays est très élevée (27,5%).

La dégradation du patrimoine forestier, le taux de déboisement de 0,9% par an est l'un des plus élevés d'Afrique. La gestion environnementale de l'exploitation forestière est très peu développée huit ans après la mise en vigueur de la Loi-cadre parce que ces préoccupations sont toujours considérées comme des formalités administratives secondaires. La mise en œuvre des plans d'aménagement durable des exploitations forestières prévus par la loi présente un très important retard. L'exploitation illégale des ressources, notamment de la faune, s'amplifie.

Nous examinerons d'abord les lois applicables pour apprécier leur adéquation à la situation, ensuite les institutions chargées de la gestion foncière, et enfin les forces et les faiblesses des institutions chargées des questions foncières ainsi que les

problèmes relevés dans les écrits sur le pays qui peuvent mettre en cause la bonne gouvernance.

### **3.1 Existence d'une Législation foncière**

#### **3.1.1 Législation foncière**

Le régime foncier est régi par l'Ordonnance N° 74-1 du 06 Juillet 1974 sur le régime foncier et domanial et les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, elle a été complétée par la Loi n° 85-09 du 04 juillet 1985 et le Décret 76-165 du 27 avril 1976, sur les conditions d'obtention des titres fonciers. Elle a été modifiée et complétée par le Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 qui reconnaît à l'Etat la prérogative d'être « *le gardien de toutes les terres. Il peut, à ce titre, intervenir en vue d'en assurer un usage rationnel ou pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques de la nation* ». Il y a enfin la Loi N° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun qui comporte des dispositions relatives au Plan d'Occupation du Sol, au Plan d'Aménagement Foncier et des dispositifs relatifs aux lotissements.

Le décret n°2005/481 du 16 décembre 2005 a modifié l'ordonnance du 6 juillet 1974 et permis une généralisation de la propriété et une sécurisation des droits fonciers. Mais il semble que la réalité et à la complexité de la question foncière permettent de douter de la mise en œuvre des réformes entreprises. En effet la réforme ne tient pas compte des droits fonciers coutumiers, pourtant légitimés par les populations. Les collectivités traditionnelles veulent maintenir les droits coutumiers sur la terre. Comme partout en Afrique Centrale, l'adoption des lois ne traduit pas leur application effective.

#### **3.1.2 Législation relative à l'eau**

Le régime des eaux est organisé par la loi n° 98-005 du 14 avril 1998. Nous n'insisterons pas sur cette question qui n'entre pas dans notre étude sur le foncier proprement dit.

#### **3.1.3 Législation relative à la forêt**

Le domaine forestier est régi par la loi n° 94/01 du 20 Janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche et le décret n° 95/531/PM du Août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts et modifié par le décret n° 2000/092/PM du 27 Mars 2000. Nous n'insisterons pas sur cette question.

### **3.2 Difficultés de mise en application de la loi**

Le Cameroun a adopté une loi sur le régime foncier mais elle est fort critiquée, notamment à cause de son inadéquation aux droits vécus par la population, ce qui risque d'hypothéquer sa mise en application. Les désaccords proviennent d'abord d'une vision différente de la terre : « *pour l'Etat, la terre est un instrument de développement économique et social. Il a besoin de vastes domaines pour la réalisation de ses objectifs économiques, mais aussi, pour inciter les populations à la mise en valeur ultime condition pour accéder au "sésame" que représente le titre foncier. Pour les collectivités traditionnelles, la terre est un élément de cohésion tribale, la généralisation de la propriété privée individuelle menacerait les structures tribales dans leurs fondements, étant donné que le groupe tribal est considéré comme "le berceau des droits fonciers individuels et collectifs". Pour les populations en général, le titre foncier est inconnu de certains, boudé par d'autres, à cause de la*

*longueur excessive de la procédure d'obtention, de la corruption qui le gangrène, et tous genres de fraudes qui entourent sa délivrance.*<sup>26</sup>».

En effet la terre n'est pas seulement une valeur économique, elle est aussi une valeur culturelle et religieuse à laquelle la population est attachée. L'Etat a créé un domaine national dans toutes les terres non appropriées au nom de l'intérêt général mais qui, traditionnellement, appartiennent à une collectivité traditionnelle. Celle-ci se croit investie, de par la coutume, des droits de propriété que lui revendique l'Etat au nom de l'intérêt général. Il existe un risque de conflit dans ce domaine. Il faut ajouter Voici ce qu'en dit Robinson Tchamgni « *pour de nombreux camerounais, la terre n'est pas seulement source d'enrichissement des propriétaires et possesseurs, elle est aussi une source d'enracinement culturel et religieux. Lorsque quelqu'un décède, une formule rituelle est généralement répétée dans les discours qui précèdent la mise sous terre, celle-ci : « Que la terre de nos ancêtres te soit légère ». Cette formule qui accompagne très souvent des occasions funestes a, au moins, le mérite de traduire l'idée répandue de l'appartenance des terres africaines aux ancêtres.* » (Robinson Tchamgni, ibidem).

Cette conception différente de la terre traduit l'existence de droits parallèles : un droit traditionnel appliqué par la population et un droit imposé par le pouvoir qui peuvent constituer un grave obstacle à l'application effective du code foncier.

Au nom de l'égalité, l'Etat veut sécuriser la propriété foncière en permettant un accès à tous à la propriété foncière sans aucune distinction et en luttant contre les acquisitions illégales de titres fonciers. Mais la mission risque de ne pas aboutir à cause de ce conflit entre le droit et les pratiques populaires.

### **3.3 L'accès de tous à la propriété par la procédure d'immatriculation**

L'Etat a décentralisé le système de conservation des titres fonciers en instituant un service de conservation foncière au niveau de chaque province. Cette mesure est sans doute de nature à rapprocher le requérant de l'administration en charge des affaires foncières.

En effet, après un examen au niveau départemental par les services habilités, qui instruit le dossier et règle d'éventuels conflits, le service technique de la province délivre les titres et en assure la conservation. Ce service est chargé notamment de suivre les formalités relatives à la gestion du domaine national et à l'immatriculation : enregistrer les oppositions liées aux procédures correspondantes, rédiger les bordereaux analytiques relatifs à toutes les inscriptions, conserver les livres fonciers et des actes relatifs aux terrains immatriculés. Les délais de procédure de délivrance des titres fonciers sont ramenés à cinq mois.

La propriété foncière est généralisée, elle doit faire l'objet d'une immatriculation qui garantira les droits fonciers individuels. Cela pourrait contribuer à diminuer aussi bien le nombre que l'intensité des litiges fonciers. Un géomètre sera chargé de constater l'occupation ou l'exploitation de la terre à immatriculer. La population sera consultée dans ce processus.

---

<sup>26</sup> Robinson Tchamgni, *La réforme de la propriété foncière au Cameroun*, <http://www.quebec2007.ca/pdf/salle204a/séance>.

Aux termes de l'art.13 al (6) du décret n°2005 /481 du 16 décembre 2005, « *En cas d'occupation ou d'exploitation effective, la commission consultative fait immédiatement procéder au bornage de l'immeuble par un géomètre assermenté du cadastre, en présence des riverains. Les frais du bornage sont à la charge du requérant.* » La présence de la population est bénéfique puisqu'elle permet de réduire les malentendus qui peuvent naître des bornes non établies, des droits coutumiers mal connus des agents de l'administration, etc.

### 3.4 Règlement des conflits fonciers

Les conflits fonciers sont réglés en amont par les palabres avant de délivrer les titres de propriété<sup>27</sup>. C'est en effet dans les services départementaux que se tiennent ces palabres qui permettent d'aplanir les différends avant la constitution des titres.

L'acquisition d'un titre de propriété n'est définitive que si la loi a été respectée. Lorsqu'il a été établi frauduleusement, le ministre en charge des affaires foncières peut procéder au retrait ou à l'annulation des titres fonciers irréguliers. Ces recours sont limités.

Aux termes de l'article 2 du décret n°2005/481 du 16 décembre 2005 :

- « *Toute personne dont les droits ont été lésés par suite d'une immatriculation n'a pas de recours sur l'immeuble, mais seulement en cas de dol, une action personnelle en dommage intérêt contre l'auteur du dol...*
- *Toutefois, le ministre chargé des affaires foncières peut, en cas de faute de l'administration, résultant notamment d'une irrégularité commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, et au vu des actes authentiques, procéder au retrait du titre foncier irrégulièrement délivré.*

Le ministre peut, dans certains cas bien déterminés, annuler des titres entachés d'irrégularité (D. n° 2005-481 du 15/12/2005, art.2 al. 6 et 7):

- « *Lorsque plusieurs titres fonciers sont délivrés sur un même terrain, dans ce cas ils sont réexaminés pour déterminer le légitime propriétaire. Un nouveau titre foncier est alors établi au profit de celui-ci ;*
- *Lorsque le titre foncier est délivré arbitrairement sans suivi d'une quelconque procédure, ou obtenu par une procédure autre que celle prévue à cet effet ;*
- *Lorsque le titre foncier est établi en partie ou en totalité sur une dépendance du domaine public ;*
- *Lorsque le titre est établi en partie ou en totalité sur une parcelle du domaine privé de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un organisme public, en violation de la réglementation.*

La décision du Ministre est susceptible d'appel devant le juge administratif. Le recours permet un contrôle de la légalité par le juge compétent.

---

<sup>27</sup> Les voisins sont les mieux indiqués à constater des droits coutumiers sur le sol. Avant d'établir un acte, les services du département doivent questionner les voisins, les confronter à la personne qui demande le titre et établir un constat sur le statut de la terre en question. Si un différend surgit, il doit être réglé avant la constitution du titre et cela se fait de manière informelle suivant les pratiques populaires. Rappelons que la palabre africaine est conciliatrice, que tout est fait pour parvenir à un accord à l'amiable.

### **3.5 Conclusion partielle**

Le Cameroun est doté d'une législation appropriée, d'institutions d'administration foncière fonctionnelles, mais il se heurte à un conflit entre les coutumes et le droit écrit qui ne peut se résoudre que par un dialogue entre les collectivités traditionnelles et les autorités foncières. Si le conflit n'est pas résolu, on risque d'avoir une législation bien faite mais contraire aux aspirations d'une partie de la population.

Un autre problème peut constituer un frein à l'application du code foncier à savoir la corruption. La question semble prendre beaucoup d'importance au sein de l'administration puisque plusieurs personnalités seraient détenues pour ce motif. Cela est sans doute une prise de conscience sur le problème de la corruption qui risquait de freiner les efforts faits en matière de gouvernance foncière. Le foncier serait en 14<sup>ème</sup> position dans les domaines où la corruption est la plus forte ([http://fr.wikipedia.org/wiki/corruption\\_au\\_Cameroun](http://fr.wikipedia.org/wiki/corruption_au_Cameroun)).

## 4. République Démocratique du Congo (RDC)

La République Démocratique du Congo a une superficie de 2.450.000 km<sup>2</sup> et une population estimée à environ 60.000.000 d'habitants. La surface couverte par les eaux serait d'environ 87.000 km<sup>2</sup>.

La gouvernance foncière au Congo connaît des problèmes qui ne sont pas nécessairement connus dans d'autres pays en Afrique :

- Un pays immense avec une répartition inégale des habitants, une surpopulation à l'Est et une densité très faible dans certaines régions. Il est impossible d'avoir une vision commune sur les problèmes fonciers et la gouvernance foncière ;
- Un pays en guerre à l'est et au nord-est : La situation ne permet pas l'organisation de l'administration sur toute l'étendue du territoire et l'application effective des lois ;
- Un pays dans lequel se trouvent des collectivités tribales ou traditionnelles qui revendiquent un droit de regard sur les terres ;
- Un conflit permanent entre la loi et les coutumes dans la gestion de la terre notamment sur la conception de la terre qui n'est pas seulement un bien économique mais également une valeur culturelle ;
- Les concessions forestières et les concessions minières, la création de parcs nationaux et d'autres aires protégées poussent les populations rurales à l'exode vers les milieux urbains. Ceci est une source de mécontentement ;
- Le pays n'a pas adopté une politique foncière au plan national, la guerre et les problèmes d'instabilité politique favorisent la corruption qui mine non seulement les services fonciers mais également d'autres services de l'Etat.

On peut dire que le Congo dans son état actuel ne dispose pas de structures administratives efficaces en matière foncière. Alors que la loi s'applique les milieux urbains pour l'octroi des parcelles, elle ne l'est pas dans le milieu rural.

### 4.1 La législation applicable

#### 4.1.1 Le régime foncier

Le régime foncier est régi par la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, (JO, n° spécial, 43<sup>ème</sup> année, 1<sup>er</sup> décembre 2004)<sup>28</sup>. L'un des objectifs de cette loi était de mettre un terme au dualisme

---

<sup>28</sup> Les textes régissant le domaine foncier sont les suivants :

Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle modifiée et complétée par la loi n° 80 -008 du 18 juillet 1980 ;

- Ord. N° 74-148 du 02 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi n° 73 -021 du 20 juillet 1973 ;
- Ord. N° 74-150 du 02 juillet 1974 et arrêté n° 90 -0012 du 31 mars 1990 portants modèles de livres et certificat d'enregistrement ;
- Ord. N° 74-149 du 02 juillet 1974 et arrêtés n° 00122 du 08 décembre 1975, 1440/000029/85 du 21 décembre 1985 portants circonscriptions foncières ;
- Arrêté n° 90-0012 du 31 mars 1990 portant modalités de conversion des titres ;
- Décret du 20 juin 1960 et ord. N° 98 du 13 mai 1963 portant mesurage et bornage des terres ;
- Décret du 20 juin 1957 portant code de l'urbanisme ;
- Arrêtés n° 012/88 du 22 octobre 1988 et n° 01388 du 14 novembre 1988 portant autorisation de bâtir ;
- Ord. N° 77-040 du 22 février 1977 portant conditions d'octroi des concessions gratuites ;

juridique droit écrit - droit coutumier. En effet, la loi du 17 juin 1959 avait reconnu les droits coutumiers des collectivités traditionnelles sur les terres à l'exception des terres urbaines concédées aux étrangers et régies par la loi (loi n° 59-47 du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière). Mais on se rend compte que la loi n'a pas réussi à mettre fin au pluralisme de fait des statuts.

#### **4.1.2 Le régime forestier**

Le Congo dispose également d'un code forestier qui régit les zones forestières (loi n° 011/2002 du 29 août 2002, JO, 31 août 2002). L'exposé des motifs montre les objectifs de la loi : le pays s'oblige à élaborer une politique forestière, à mettre en place une structure administrative de classement et de déclassé des forêts, un cadastre national forestier, à protéger l'écosystème et la biodiversité.

On retrouve encore cinq formes de concessions sur la forêt (art. 1 code forestier) :

- La concession de coupe,
- la concession des communautés locales,
- la concession de conservation,
- la concession de bio prospection,
- la concession à des fins touristiques ou récréatives.

Ces concessions ont des règles et un mode de gestion différents. Cette diversité exige une gestion suivie et des structures administratives rôdées mais qui ne sont pas actuellement fonctionnelles, notamment à cause des enjeux importants et de la précarité du statut des fonctionnaires.

Les concessions (superficie, emphytéose et usufruit) sont faites pour une durée de 25 ans renouvelables et peuvent donner droit à tous les produits du fond nécessaires à sa mise en valeur, à l'exclusion des mines, des carrières, des sources d'eau minérale et des hydrocarbures. L'acquéreur a le droit de pratiquer la chasse et la pêche sur les terres acquises, d'abattre les arbres et de les replanter. L'usage est d'une durée de quinze ans, tandis que la location ne dépasse pas les trois ans.

#### **4.1.3 La législation sur les mines**

Il existe également un code minier qui s'applique aux concessions minières (loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier et ses mesures d'application publiées dans le règlement minier sous le décret n° 038/2003 du 26 mars 2003).

#### **4.1.4 Législation sur l'eau**

La réglementation relative à l'eau est également abondante<sup>29</sup>. Nous insisterons uniquement sur la législation foncière.

---

- Décret du 06 mai 1953 portant concessions et administration des eaux des lacs et des cours d'eau ;  
- L'Ordonnance-loi n°69-041 du 22 août 1969 relative à la Conservation de la Nature a été remplacé par l'Ordonnance n°78 -190 du 05 mai 1978 portant statuts de l'Institut National pour la Conservation de la Nature (INCN), entreprise publique dont la dénomination a été changée en Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN). Elle a été complétée par la loi n°75-024 du 22 juillet 1975 relative à la création des secteurs sauvegardés et la loi n°082-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

<sup>29</sup> - Ordonnance du 1er juillet 1914 relative à la pollution et à la contamination des sources, lacs et cours d'eau et parties des cours d'eau ;

- Décret du 6 mai 1952 relatif aux concessions et à l'administration des eaux des lacs et des cours d'eau ;

## 4.2 Une loi foncière mais des pratiques parallèles

Aux termes de l'article 53 l'Etat est le seul propriétaire foncier : « *Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat.* » Les particuliers peuvent obtenir une concession foncière. Ces concessions peuvent être "perpétuelles" ou "ordinaires" ou une servitude foncière (art. 57). Les droits de propriété foncière légalement obtenus avant la loi de 1973 sont automatiquement convertis en concession perpétuelle pour les personnes physiques de nationalité congolaise (art. 80), à condition qu'il y ait eu une mise en valeur effective des terres, et en concession ordinaire pour les étrangers et les personnes morales (art 57, 61, 109 et suivants) qui sont l'emphytéose (art 144, 148 –152), la superficie (art 141 à 143), l'usufruit (art- 132 à 140), l'usage (art 123 à 131 et 146 –147) ou la location (art144, 148 –152).

Aux termes de l'article 71, le président de la République fixe les règles de gestion de la terre par une ordonnance. Celle-ci comprend :

- « *Les règles régissant la création des circonscriptions urbaines, leur détermination et la mise sur le marché de parcelles de terre dans ces circonscriptions ;*
- *Les critères qui déterminent les diverses catégories des terres, les prix, loyers et redevances y afférents et les conditions spécifiques applicables à chacune de ces catégories ;*
- *Les conditions générales de mise en valeur pour chaque catégorie de terre, si besoin en est;*
- *Les conditions relatives au maintien et au changement de la destination des terres;*
- *Les mesures de publicité obligatoires ;*
- *Les critères qui déterminent la priorité pour l'obtention de concessions ;*
- *Les conditions relatives à l'introduction des demandes ;*
- *Les frais auxquels donnent lieu l'examen des demandes, l'établissement des contrats, les annotations, les constats de mise en valeur et la délivrance des copies de contrats et de plans ;*
- *Les taxes d'extraction et de prélèvements des matériaux qui ne sont pas considérés comme des substances concessibles par la législation sur les mines et les hydrocarbures ;*
- *Les formalités de résiliation, de résolution, de transferts et de renouvellement des contrats ainsi que de renonciation. »*

La concession ne peut changer de destination sans autorisation (art. 72). La loi reconnaît les droits acquis avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. « *Le titre de propriété foncière acquis régulièrement par les étrangers, personnes physiques ou par les personnes morales de droit public ou de droit privé zairois avant la publication de la présente loi est converti, pour autant qu'il ait fait l'objet d'une mise en valeur suffisante, en un nouveau droit réel appelé « concession ordinaire ».* (art. 374)

- 
- Décret du 6 mai 1952 concernant les servitudes relatives aux eaux souterraines, aux eaux des lacs et des cours d'eau ainsi qu'à leur usage ;
  - Ordonnance n° 52/443 du 21 décembre 1952 concernant des mesures propres à protéger les sources, les nappes aquifères souterraines, les lacs et les cours d'eau, à empêcher la pollution et le gaspillage de l'eau et à contrôler l'exercice des droits d'usage et des droits d'occupation concédée ;
  - Ordonnance n° 64/ 650 du 22 décembre 1958 relative aux mesures conservatoires de la voie navigable, des ouvrages d'art et des installations portuaires ;
  - Ordonnance n° 74/ 549 du 31 décembre 1958 relative à la réglementation des cultures irriguées

Théoriquement, les concessions sur les terres sont faites suivant leur importance, elles sont de la compétence du législateur pour les blocs de terres rurales, égaux ou supérieurs à 2000 Ha et pour les blocs de terres urbaines égaux ou supérieurs à 100 Ha ; elles sont validées par un décret du Président de la République pour les blocs de terres rurales supérieures à 1000 Ha et inférieures à 2000 Ha et pour les blocs de terres urbaines supérieures à 50 Ha et inférieures à 100 Ha, par le ministre ayant les affaires foncières dans ses attributions, pour les blocs de terres rurales de plus de 200 Ha n'excédant pas 1000 Ha et pour les blocs de terres urbaines de plus de 10 Ha mais n'excédant pas 50 Ha et par le Gouverneur de province pour les blocs de terres rurales égaux ou inférieurs à 200 Ha et pour les blocs de terres urbaines égaux ou inférieurs à 10 Ha.

### **4.3 Une loi foncière mais une insécurité foncière sur les terres rurales**

Les terres occupées par les communautés locales et exploitées "individuellement ou collectivement, conformément aux coutumes et usages locaux" deviennent des terres domaniales (art. 385 et 386)<sup>30</sup>. L'Etat s'approprie ainsi les terres appartenant aux collectivités traditionnelles et hypothèque la mise en application de la loi foncière en milieu rural. Mais en vertu de l'article 388, les communautés locales exercent les droits de jouissance sur les terres rurales et ont qualité d'ester en justice, si les droits sont violés. Pourtant ces droits sur les terres détenues en vertu du droit coutumier ne sont constatés par aucun titre, l'Etat les distribue à des tiers sans tenir compte du droit des détenteurs coutumiers, ce qui est une source de conflit. La loi prévoyait l'adoption d'une ordonnance présidentielle qui est toujours attendue (art. 389).

Une enquête réalisée par le Ministère des travaux publics en 1999 sur les modes d'acquisition des parcelles dans la ville de Kinshasa aurait montré que l'Etat n'a donné que 26,73 pourcent des parcelles, les autres étant achetés à des particuliers ou aux chefs coutumiers, ce qui va à l'encontre du prescrit de la loi en ce domaine. On constate que l'Etat ne peut efficacement répondre aux demandes de parcelles urbaines et assumer son rôle dans la gestion sans pouvoir disposer des parcelles et de la maîtrise de leur attribution.

Les occupants des parcelles disposent soit d'un contrat de location pour les terres des particuliers, d'un contrat d'occupation provisoire ou d'un certificat d'enregistrement. Théoriquement les différends opposant le concessionnaire et les communautés locales font l'objet d'une tentative préalable de règlement amiable par un comité ad hoc de règlement des conflits mis en place à l'initiative de l'administration locale mais il est aussi possible de recourir aux tribunaux.

---

<sup>30</sup> « **Article 387 :**

Les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente Loi, des terres domaniales.

**Article 388 :**

Les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque – individuelle ou collective – conformément aux coutumes et usages locaux.

**Article 389 :**

Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une Ordonnance du Président de la République. »

Le code forestier prévoit un règlement non juridictionnel des litiges dans l'hypothèse du conflit résultant des servitudes de passage entre des concessions contiguës. S'il en résulte un dommage, le concessionnaire lésé autorisé à saisir l'administration pour chercher une solution amiable (article 103). A défaut d'une solution à l'amiable, le différent soumis à une commission *ad hoc* composée d'un représentant de l'autorité administrative locale, d'un représentant de l'administration chargée des forêts, d'un représentant des associations des exploitants et d'un représentant désigné par chacune des parties en conflit (article 104). La partie non satisfaite de la décision garde néanmoins la possibilité de porter le litige devant les juridictions de droit commun.

#### 4.4 La gestion des terres

La gestion des terres dans les circonscriptions urbaines revient au Président de la République ou à ses délégués, les gouverneurs de provinces ou le Ministre ayant les affaires foncières dans ses attributions pour le cas de Kinshasa. La centralisation de l'administration foncière dans les mains de la présidence et des gouverneurs ne traduit pas un contrôle effectif sur le sol.

Malgré les dispositions légales qui octroient des droits sur la terre à l'Etat, l'autorité coutumière garde un rôle incontournable en matière de distribution de terres. Avec la complicité des autorités administratives, et grâce à l'indétermination des droits fonciers coutumiers en l'absence d'une réglementation écrite et précise en ce domaine, les chefs traditionnels vendent ou attribuent des terres sans se référer aux autorités administratives habilitées. « *Les chefs fonciers coutumiers sont bien présents -et même incontournables- sur le terrain, dans les processus réels d'affectation des terres. Ils jouent en effet un rôle déterminant dans les enquêtes préalables aux concessions. De plus, dans beaucoup de cas, c'est avant même cette enquête préalable qu'ils interviennent: les demandeurs de concessions demandant souvent d'abord l'accord des chefs de terre traditionnels de la zone, avant de s'adresser à l'administration.* »<sup>31</sup>

Ceci crée une situation tolérée politiquement mais difficile à gérer eu égard à la multiplicité de pratiques et à l'importance conflits

Dans les zones où la pression démographique est forte, notamment à l'Est du Congo, la volonté d'occupation des terres entraîne des conflits fonciers qui vont jusqu'à des violences sanglantes faute d'une structure fiable et non corrompue de gestion foncière. Le passage d'un droit de propriété collective vers l'individualisation du droit de propriété crée une situation conflictuelle à laquelle s'ajoute le flou juridique sur le statut des terres grevées de droits coutumiers et une tendance à marginaliser la production paysanne vers une production agro-industrielle<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Paul Mathieu et Tshamala Kazadi, quelques aspects des législations et pratiques foncières actuelles au Zaïre, Ambiguïtés et enjeux pour les politiques agricoles, *Mondes en Développement*, 1990, T. 18, n° 69, pp. 55-61.

<sup>32</sup> Voir P. Mathieu et T. Kazadi, Quelques aspects des législations et pratiques foncières actuelles au Zaïre AMBIGUÏTES ET ENJEUX POUR LES POLITIQUES AGRICOLES, *Mondes en Développement*, 1990, T. 18, n° 69, pp. 55-61 ; Voir version feuilles volantes, p. 7

Nous faisons notre cette conclusion reprise dans l'analyse de P. Mathieu et T. Kazadi : « *L'absence de l'ordonnance spécifiant l'article 387, ainsi que celle de tout système d'enregistrement écrit de ces droits rend ceux-ci hautement incertains et vulnérables à l'égard de toute concession de terres 'coutumières' qui se ferait dans les formes et procédures légales. La complexité et la lourdeur et les coûts de ces procédures -y compris "coûts de transaction officieux" éventuels- les rendent en effet inaccessibles et inattaquables pour les petits paysans, et ceux-ci, sans aucun titre écrit, sont encore plus sans défense lorsqu'il y a collusion des chefs coutumiers -consultés lors de l'enquête de vacance et même souvent avant celle-ci avec l'administration et/ou avec les demandeurs de concession foncière (souvent d'origine urbaine, disposant de revenus monétaires et du "pouvoir de corrompre"). Comme le signale KATUALA, à propos d'une zone du Nord-Kivu, les petits paysans, sans possibilité de recours efficace auprès des juridictions coutumières comme modernes, "se trouvaient ainsi abandonnés à la merci du plus instruit et du plus fort...Voilà pourquoi ils abandonneront la justice des hommes pour céder à la violence"<sup>33</sup> »*

La gouvernance foncière doit tenir compte de la corruption dans tous les domaines<sup>34</sup>.

La corruption semble institutionnalisée. Voici ce qu'en dit un journal de Kinshasa (Freddy Kilubi, Le Phare, 14 janvier 2008) à propos d'un rapport de l'Organisation non gouvernementale, Transparency International, sur le Système national d'intégrité de la RDC :

*« Selon ce rapport, le phénomène de corruption en RDC a atteint un niveau systémique qui mérite non seulement une identification secteur par secteur ou acteur par acteur, mais aussi une recherche approfondie des sources de cette dérive ainsi que des motifs de sa reproduction intensive, accélérée et généralisée pendant la transition embrassant toute la vie nationale au niveau de l'Etat, de la société et des individus.*

*Dans le cadre de cette étude, les manifestations de la corruption en RDC sont regroupées ici en deux catégories distinctes pour des raisons d'analyse : la corruption transfrontalière et la corruption interne. Cependant, cette distinction n'est qu'artificielle car ces différentes manifestations de la corruption sont en interaction constante, se nourrissant les unes les autres dans leurs causes comme dans leurs effets.*

*La première catégorie de la corruption inclut la grande et la petite corruption et a été documentée largement, notamment par l'Onu et par des ONG internationales, précise le rapport. Une série de rapports de l'Onu a mis en valeur la vulnérabilité de l'Etat congolais qui suite au conflit a subi une corruption transfrontalière grave en raison de la déliquescence de la situation économique et politique aggravée par la guerre et le rôle de la corruption dans la perpétuation du conflit.*

---

<sup>33</sup> Voir également dans le même sens KATUALA, K.K., *Le phénomène de spoliation*, *Analyses sociales* (Kinshasa), Vol. 1, N° 5, Nov. 1984, p. 24 ; voir également dans le même sens (SALACUSE, J. W., 1987, *The National Land Law of Zaïre*, in: RIDDELL, J., SALACUSE, J., TABACHNIK, D., *The National Land Law of Zaïre and Indigenous Land Tenure in Central Bandundu, Zaïre*, Land Tenure Center, LTC Research Paper 92, p. 8.

<sup>34</sup> Voir par exemple BBC News, mercredi 31 avril 2008, 13H21 sur « country profil : Democratic Republic of Congo » *« The history of DR Congo has been one of civil war and corruption. »*

*Quant à la seconde catégorie de corruption, tout comme la corruption transfrontalière, la corruption interne se manifeste sous forme de petite et grande corruption, souligne le rapport. La grande corruption ou la corruption d'en haut a été fortement décrite en RDC et est à la base des analyses qui associent corruption et accumulation, le siphonage des ressources publiques par une « bourgeoisie d'Etat » ou « une aristocratie politique ». (Voir aussi <http://fr.allAfrica.com/stories>).*

Cette analyse se passe de commentaire. En dehors d'une décision énergique de l'autorité, qui est aujourd'hui difficile à prendre dans une situation de guerre, la gouvernance foncière ne peut s'améliorer. La corruption qui met à mal tous les services de l'Etat restera comme l'obstacle le plus difficile à franchir en matière de gouvernance foncière.

### **4.5 Conclusion partielle**

Comme pour les autres pays, la gouvernance foncière au Congo (RDC) est fort handicapée par le conflit permanent entre le droit coutumier et le droit écrit mal ou non appliqué. L'intervention des chefs fonciers coutumiers avant toute concession permet certes de réduire les conflits mais la corruption à tous les niveaux de l'administration foncière réunit les chances d'une véritable sécurisation foncière. Malgré un espace large et inexploité, la terre est un enjeu important objet de spéculation qui donne lieu à des conflits au sein de la population. Une bonne gouvernance permettrait de sécuriser les droits détenus, d'octroyer des terres à ceux qui en ont besoin et d'éviter ces conflits.

Avec ses réserves en eau et en minerais de tout genre, son domaine forestier immense et ses étendues de terre non attribuées, le Congo fait l'objet de toutes les convoitises. Les insuffisances dans la gouvernance foncière favorisent la corruption et l'exploitation désordonnée et met en danger les écosystèmes. La diversité des coutumes et des pratiques fait du Congo un pays à part, un pays très riche mais dont la population vit dans la misère.

## 5. Madagascar

Madagascar est un cas particulier dans la gestion foncière. La sécurisation foncière a exigé la mise en place de structures administratives appropriées. La loi prévoit la création de guichets fonciers communaux aptes à la délivrance de certificats fonciers selon des procédures de reconnaissance locale, publiques et contradictoires. Réalisée par une administration foncière de proximité, l'émission des certificats sera nettement plus courte ; leur mise à jour sera immédiate. En outre, les communes disposeront d'informations écrites et cartographiées pour aider à la résolution des conflits et pour mieux organiser la collecte de l'impôt foncier.

### 5.1 Une Législation innovante

Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixe les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar. Il faut ajouter d'autres dispositions applicables<sup>35</sup> :

- Loi n° 2006 – 031 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée
- Arrêté n° 6820/2005 portant ouverture des opérations cadastrales dans la Plaine de Manjorozororo, Fokontany d'Amboditononona et d'Ampasina Maningory, Commune Rurale d'Ampasina Maningory, District de Fenoarivo Atsinanana, 4 juin 2005

La réforme foncière devait répondre aux défis suivants :

- *« Un sentiment tenace d'incertitude des droits sur la terre s'est diffusé parmi les ménages malgaches ;*
- *Les entreprises, nationales et internationales, manquent de garanties pour engager des investissements à moyen ou long terme ;*
- *Les collectivités locales ne disposent d'aucune information pour planifier des aménagements ou pour activer la ponction fiscale. Les communes rurales lèvent difficilement l'impôt foncier, qui devrait pourtant constituer l'essentiel de leurs ressources budgétaires ;*
- *Les tribunaux sont saturés d'affaires relevant de questions foncières. » (André Teyssier e.a.)*

---

<sup>35</sup> - Loi 60.004 du 5-02-60, Relative au Domaine Privé National, 27-02-60, p.411

- Ordonnance 62.047 du portant modification de la loi 60.004 du 15-02-60, 05-10-62, p.2042
- Loi 64.026 du 11-12-64, Modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi 60.004 du 15-02-60, 12-12-64 p.2813
- Loi 67.029 du 18-09-67, proroge au 31-12-72 délais prévus par art. 81 modifié et complété par art.77 et 81 (art. 77 et 81 : nouvelle procédure d'immatriculation collective dite [cadastre](#)), 23-12-67 p.2080
- Ordonnance 72.031 du 18-09-72 Modifiant certaines dispositions de la Loi 60.004 du 15-02-60, 11-11-72
- Décret 63.256 du 09-05-63, Fixant la composition et le fonctionnement des commissions prévues par art.20 et 27 de la loi 60.004, 01-08-63 p.1493
- Décret 64.205 du 21-05-64, Régulant les modalités d'application de la Loi 60.004, 30-05-64 p.1035

## **5.2 Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : processus, innovations et observation des premiers effets**

L'objectif visé par la loi :

- La restructuration et la modernisation des services fonciers. Cet axe consiste en la numérisation des archives et en l'acquisition d'équipements pour les services fonciers. Il prévoit également de repenser les compétences de l'administration foncière pour ne conserver que leurs fonctions régaliennes et stimuler le secteur privé en matière de topographie.
- L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière. Ce deuxième axe porte sur la création d'une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal ou intercommunal, habilité à la délivrance et à la gestion de certificats fonciers selon des procédures locales, publiques et contradictoires.
- La rénovation de la réglementation foncière et domaniale, afin d'adapter la législation à un principe de décentralisation et de régulariser d'anciens statuts juridiques sans correspondance avec la réalité actuelle de l'occupation des terrains.
- Un programme national de formation aux métiers du foncier et de communication et un Observatoire du Foncier, chargé de suivre l'avancement et les effets de la réforme foncière.

### **5.2.1 La décentralisation de la gestion foncière**

La réforme foncière visait la réconciliation du légal et du légitime pour rapprocher les lois peu utilisées à des pratiques non reconnues et décentraliser la gestion foncière pour concevoir une autre information foncière. La loi supprime la présomption de domanialité qui crée un espace de l'Etat dans toutes les propriétés non appropriées obligeant les habitants à établir leurs droits.

La décentralisation vise :

- La modernisation des services fonciers pour une amélioration du service public rendu aux détenteurs de titre et la sauvegarde des archives foncières par reconstitution et informatisation. Trois étapes sont prévues à savoir :
- la décentralisation de la gestion foncière par la création d'un service foncier de proximité : le guichet foncier
- la formalisation et reconnaissance légale des droits fonciers non écrits par la délivrance de certificats fonciers
- l'activation de la fiscalité des collectivités

La loi crée des guichets fonciers communaux disposant d'un centre de ressources intercommunal informatisé. Les droits fonciers seront constatés par une Commission de Reconnaissance Locale composée notamment des voisins et des représentants des collectivités locales. Cette approche est assez originale, elle laisse au citoyen le droit de participer à la gestion foncière et de veiller à ses intérêts.

Le programme national foncier est l'organisme national de mise en œuvre de la réforme foncière.

Au niveau de la commune existe un guichet foncier, un service à charge du budget communal, qui fonctionne avec les recettes des droits perçus pour chaque acte ou par les ressources de la commune. Chaque commune estime les coûts de délivrance du certificat en fonction de la catégorie du terrain, de la surface et de la zone.

Teyssier explique la procédure suivie dans les guichets : « *Le guichet foncier n'est pas un dispositif unique ; il s'ajuste en proportion des ressources humaines et financières des collectivités. Différents types de guichets fonciers sont proposés aux collectivités selon leurs moyens, mais les procédures de certification et le service public rendu à l'usager sont strictement identiques. La limitation des moyens des communes handicape le travail des guichets fonciers.*

*La procédure de formalisation des droits fonciers passe par la descente sur terrain d'une « Commission de Reconnaissance Locale », composée de représentants élus de la commune et du fokolonona<sup>36</sup>. Cette commission est chargée d'établir un procès-verbal enregistrant les droits revendiqués et d'éventuelles oppositions. Sur la base de ce procès-verbal, l'agent du guichet prépare un Certificat Foncier à la signature du maire.*

*Les limites des parcelles certifiées, formalisées par ce nouveau mode de reconnaissance du droit foncier, sont systématiquement reportées, pour chaque commune, sur un Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF)<sup>37</sup>. » (Teyssier, loc. cit.).*

Mais il semble que la mauvaise conservation des archives soit un premier obstacle à l'élaboration de ce plan d'occupation.

La gestion de la propriété foncière privée non titrée est de la compétence de la Collectivité Décentralisée de base. Dans chaque collectivité existe un Plan Local d'Occupation Foncier. Le service foncier de la Collectivité Décentralisée tient également un fichier d'information concernant les terrains non titrés.

### **5.2.2 Difficultés de mise en œuvre des guichets fonciers**

Dans une étude réalisée pour la FAO par Catherine Goislard<sup>38</sup>, il est fait état de la tâche à accomplir pour la mise en application du programme foncier, elle met l'accent sur l'importance des réformes à entreprendre : « *La restructuration, la modernisation et l'informatisation des services fonciers et topographiques en raison de l'état globalement très dégradé des documents conservés dans les services fonciers, des ressources et moyens matériels insuffisants de ces services.*

*La décentralisation de la gestion foncière, par la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local qui renforcera les capacités des collectivités décentralisées et rendra les institutions d'administration foncière plus proches des usagers grâce à la création des guichets fonciers qui délivreront des certificats fonciers sur des terres non immatriculées mais mises valeur par le requérant.*

*La rénovation de la réglementation foncière et domaniale, par l'adaptation des lois au nouveau système domaniale et foncier basé sur un principe de décentralisation. Il s'agit*

---

<sup>36</sup> Communauté.

<sup>37</sup> Le PLOF est une carte des statuts juridiques de la terre qui détermine les droits fonciers écrits tels qu'ils sont conservés par l'administration foncière et domaniale : titres fonciers, terrains à statut spécifique, dépendances du domaine public. Cette carte localise ainsi les espaces de compétence du guichet foncier communal, à savoir les terrains relevant de la propriété privée non titrée et ceux relevant du domaine communal.

<sup>38</sup> GOISLARD Catherine, Questions foncières et catastrophes naturelles. Etude de cas sur Madagascar, Rapport de Consultation FAO, 2008, pp. 40-41

*aussi de concevoir une alternative à la présomption de domanialité et de concevoir des procédures de régularisation foncière simples, peu onéreuses et légales, les certificats fonciers (CF). Dans cette perspective, la loi de cadrage s'inscrit en amont d'une série de lois et décrets d'application. L'information et la formation aux métiers du foncier permettant ainsi la création ou le renforcement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la politique foncière. »*

La mise en application des ces réformes peut être freinée par certains facteurs difficiles à prévoir notamment les catastrophes naturelles qui peuvent avoir un impact sur la tenure foncière et les droits de propriété des familles affectées. Ces catastrophes semblent fréquentes. C'est pourquoi elle propose de collecter de manière systématique les données de terrain, pour assurer la sécurité juridique des plus démunis, souvent victimes de ces catastrophes.

La mise en application pourrait également être freinée par le coût des procédures d'enregistrement qui sont peu élevés mais lourds pour les plus démunis. Un autre problème né du PLOF incomplet ou approximatif au moment de l'ouverture d'un guichet foncier rural qui ne permet pas de déterminer avec précision les droits de chacun sur une terre déterminée. Ces PLOF servent, selon Goislard, *« d'outil à la planification, d'une part en indiquant les zones à risques qui pourraient être déclarées inutilisables par les autorités et d'autre part pour identifier les terres sur lesquelles personne n'exerce de droits et qui, de ce fait, pourraient être affectées aux familles dont les parcelles ont été touchées par les catastrophes naturelles. Le PLOF et le Système d'information géographique qui va avec permet aussi d'avoir des données précises sur les superficies des terrains, les détenteurs de droits, ce qui peut faciliter les calculs pour les indemnisations en cas d'expropriation pour des raisons de sécurité<sup>39</sup>. »* Encore faut-il que la stratégie nationale de lutte contre les catastrophes naturelles prévoit des procédures de récupération et de réhabilitation des terres affectées. Les plus démunis y perdent leurs droits.

Un autre obstacle peut provenir de l'administration elle-même. La création des guichets fonciers change les compétences de l'administration foncière et donne aux guichets fonciers des compétences dans la reconnaissance de la propriété foncière. Il existe un risque de résistance de l'administration domaniale traditionnelle qui perd une partie de ses compétences laissées aux guichets fonciers, l'Etat qui perd sa capacité à maîtriser sa politique foncière et à articuler les contributions de ses partenaires techniques et financiers, le risque que la décentralisation profite à certaines autorités locales, et non aux habitants. La corruption constitue un autre risque faute d'un contrôle des bénéficiaires sur l'action des autorités chargées du foncier. *« La bonne gouvernance au niveau local repose de temps en temps sur la probité à toute épreuve des responsables territoriaux. Toutefois, elle ne peut être garantie effectivement que par le jeu du contrôle citoyen, exercé par les usagers, accessoirement contribuables, sur les institutions chargées de les administrer<sup>40</sup>. »*

---

<sup>39</sup> Idem p. 45

<sup>40</sup> Olivier Jenn-Treyer et Joseph Pouzoullic, organisations paysannes et sécurisation foncière, quelle rationalité ? – discussion débat problématique foncière, BM, 4 mai 2006, p. 14

### 5.2.3 Effets de la décentralisation du certificat foncier

La remise d'un titre est faite aux individus et aux collectivités à leur demande. Les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers jusqu'à preuve contraire. Les guichets fonciers raccourcissent les procédures d'obtention du certificat foncier et donne la possibilité à toute la population d'obtenir ce certificat.

Le certificat foncier peut être transformé en titre foncier d'immatriculation auprès des Services déconcentrés de l'Etat chargés de la gestion du foncier, la loi n° 2006 – 031 régit les modalités d'acquisition du titre foncier. La transformation du certificat de reconnaissance de droit de propriété en titre foncier ne peut intervenir qu'après bornage de la parcelle (art. 21, loi n° 2006-031) conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, et le cas échéant après règlement définitif du contentieux.

Tout contentieux se résout au préalable par la procédure de conciliation et d'arbitrage légalement applicable au niveau de la Collectivité concernée

L'effectivité de la décentralisation dépend de l'accomplissement d'un certain nombre de conditions : les affaires dont le règlement appartient à l'autorité décentralisée doivent être les propres affaires de l'institution décentralisée, distincte de l'Etat ; l'indépendance personnelle des autorités décentralisées ; la disposition de moyens suffisants.

La Banque mondiale a donné un appui financier pour lutter contre la corruption<sup>41</sup> mais un rapport préliminaire: résumé des principaux résultats des sondages nationaux sur la corruption a été présenté par le conseil supérieur de lutte contre la corruption (CSLCC) en février 2006 souligne que « *tant chez les ménages que chez les agents de l'État, la corruption ne figure pas parmi les problèmes les plus graves auxquels le pays doit faire face : les deux groupes considèrent que l'inflation et la pauvreté sont les plus sérieux problèmes au pays.* »<sup>42</sup> Mais la corruption serait un obstacle sérieux à l'accès aux services publics notamment dans les services chargés des questions foncières. La corruption minerait la confiance envers le système politique. Mais les mesures prises et la conscience politique sur ce problème sont de nature à combattre efficacement cette corruption.

### 5.3 Conclusion partielle

L'expérience des guichets fonciers inspire d'autres pays africains, notamment le Burundi qui a initié un projet de mise en place de ces guichets. Contrairement aux autres pays étudiés, la corruption semble réduite, mais la mise en application de la législation rencontre d'autres problèmes, notamment l'insécurité née des catastrophes

---

<sup>41</sup> WASHINGTON, USA, June 4, 2008/African Press Organization (APO)/ — The World Bank Group Board of Executive Directors approved today a financing in an amount of US\$40 million to the Republic of Madagascar for the second Governance and Institutional Development Project (PGDI - II). This amount will enhance and further deepen previous reforms initiated under the first Governance and Institutional Development Project (PGDI - I), which is scheduled to close in June 2009.

<sup>42</sup> Casals & Associates, Inc. avec la participation de Vanderbilt University et l'institut de la banque mondiale, Evaluation sur la lutte contre la corruption à Madagascar, rapport préliminaire: résumé des principaux résultats des sondages nationaux sur la corruption rapport présenté au conseil supérieur de lutte contre la corruption (CSLCC) Antananarivo, Madagascar, février 2006

naturelles contre lesquelles les propriétés rurales enregistrées ne semblent pas bien protégées.

Si la mise en place des guichets permet de réduire les procédures et de rapprocher les services des bénéficiaires, il reste que la pauvreté ne permet pas à tous d'obtenir la sécurisation de leur propriété. Les frais restent élevés par rapport au revenu de certains bénéficiaires ruraux.

L'institutionnalisation de l'arbitrage au sein de la collectivité réduit les tensions sociales et favorise un règlement des conflits acceptés.

## 6. Tchad

Le Tchad est situé entre 8<sup>ème</sup> et 24<sup>ème</sup> degré de la latitude Nord, et entre les 14<sup>ème</sup> et 24<sup>ème</sup> degré de longitude Est et couvre une superficie de 1.284.000 km<sup>2</sup>.

Le Tchad s'étend sur le Sahara méridional, particulièrement montagneux et volcanique, peu peuplé, domaine de l'élevage transhumant. Le Nord et le centre représentent les deux tiers de la superficie du pays et compte environ 30% de la population totale. Plus au Sud se trouve le Sahel où les précipitations sont plus importantes de 300 à 600 mm. Plus au Sud encore, il y a une zone de savane où les précipitations peuvent dépasser les 900 mm. Plus de la moitié de la population estimée à 9.826.419 en 2007, se concentrent dans les vallées du Chari et du Logone.

Le problème foncier est particulièrement aigu dans le milieu urbain de N'djamena, où l'exode rural fait croître la population sans que les structures d'accueil suivent.

Plusieurs problèmes se posent : d'abord il est difficile d'obtenir une information fiable et consolidée sur la gouvernance foncière, ensuite, même si les textes de lois existent depuis la colonisation, leur application semble difficile, enfin le pays traverse des crises politiques et institutionnelles qui peuvent hypothéquer tous les efforts faits en matière d'organisation administrative. La maîtrise du secteur foncier est particulièrement difficile.

### 6.1 Existence d'une législation foncière

#### 6.1.1 Les différents textes législatifs

La constitution tchadienne du 28 novembre 1960 a reconduit l'ordre juridique existant avant l'indépendance (art. 77). Il a fallu attendre 1967 pour se doter d'une législation nouvelle en matière foncière.

Les Dispositions anciennes :

- Décret du 28 mars 1899 modifié par en décembre 1920 fixant le régime de la propriété foncière ;
- Décret du 4 septembre 1932 sur l'immatriculation ;
- Décret du 20 juillet 1900 et le décret du 24 juillet 1906 créant le système de l'immatriculation et l'introduction des livres fonciers dans le cadre d'une politique d'organisation de la propriété foncière ;
- Décret du 8 octobre 1925 consolidant les droits coutumiers en permettant aux détenteurs de faire constater leur propriété et délivrant un livret foncier ;
- Décret du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale ;
- Décret du 10 juillet 1956 portant application du décret du 20 mai 1955

Ces décrets ont été modifiés en 1967 :

- Loi n° 23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux et son décret d'application n° 188/PR du 1<sup>er</sup> août 1967 ;
- Loi n° 24 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers et son décret d'application n° 186/PR du 1<sup>er</sup> août 1967 ;
- Loi n° 25 du 22 juillet 1967 sur les limitations des droits fonciers et son décret d'application n° 187/PR du 1<sup>er</sup> août 1967

La loi de 1967 prévoit l'existence d'un domaine public et d'un domaine privé. Le principe est que tous les biens non appropriés appartiennent à l'Etat. Cette décision est lourde de conséquence, elle donne à l'Etat des droits dans des zones grevées de droits coutumiers, sur le sous-sol, au mépris des occupants de la surface. L'occupation d'une propriété du domaine public se fait moyennant une permission d'occupation et un contrat d'occupation délivré par le Ministère des Finances. L'occupant paye une redevance annuelle. Le bien immobilier du domaine public est imprescriptible. Mais il semble qu'un problème se pose sur les cours d'eau qui sont appropriés au vu et au su de l'administration qui ne réagit pas<sup>43</sup>. On considère généralement les cours d'eau comme un bien public inaliénable.

### **6.1.2 Difficultés d'application de la législation foncière : Subsistance des conflits entre les droits coutumiers et la loi**

La loi tchadienne a institutionnalisé la présomption de vacance de la propriété foncière. Toute propriété dont l'occupant ne dispose d'aucun titre est présumée appartenir au domaine national. Les occupants coutumiers principalement en ville ne peuvent faire valoir leurs droits sur le sol. Ils sont simplement déplacés avec une simple compensation en parcelle. L'Etat peut sans indemnisation et sans devoir prouver l'expropriation pour cause d'utilité publique déplacer les occupants du sol (Rapport du colloque précité, p. 49).

Mais en réalité les insuffisances constatées dans les services publics chargés du domaine national laissent à la population assez d'espace libre et non contrôlé pour continuer les pratiques de vente et d'achat. Ces insuffisances ne permettent pas l'organisation des espaces urbains. On constate également que les chefs traditionnels s'arrogent le droit de distribuer des terrains à bâtir y compris dans la ville de N'Djamena sans que les autorités puissent intervenir (Rapport précité, p. 50). Il semble aussi que des chefs traditionnels peuvent s'approprier un puits et exiger des paiements à ceux qui viennent prendre de l'eau ou empêcher tout usage par des tiers (informations données dans l'atelier sur les politiques foncières, Yaoundé, 6-8 août 2008).

La loi prévoit que le titre foncier est définitif et inattaquable, il forme le cas échéant, devant toutes les juridictions, le point de départ unique de tous les droits existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation (art. 7, loi n° 24 du 22 juillet 1967). Une telle disposition sans réserve peut prêter à confusion notamment dans les cas où le titre est annulable ou établi en fraude à la loi.

## **6.2 Institutions chargées des questions foncières**

Le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat est chargé des questions foncières, il collabore avec les le ministère des Finances et de l'Economie et le ministère des Travaux publics et des Transports (décret n° 331 | PR | PM | 2002). Mais la situation ne semble pas aussi claire que le prévoit la loi.

Les collectivités territoriales décentralisées disposent de compétences sur les ressources naturelles. Les communes perçoivent des impôts sur les terres bâties et les terres non bâties dans le milieu urbain.

---

<sup>43</sup> CEFOD et OFT, La question foncière au Tchad, actes du colloque scientifique de N'Djamena du 28 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2004, p. 48)

Dans le milieu rural agricole, les terres sont sous la responsabilité des chefs traditionnels premiers occupants qui peuvent distribuer la terre moyennant paiement ou contribution en nature. Les problèmes naissent dans les relations avec les éleveurs dans la région agricole qui peut dégénérer dans des luttes pour l'appropriation du sol. Certaines terres, notamment les terres de décrue seraient libres d'occupation, mais dans d'autres zones, les chefs de villages ou autres se sont institués et toute occupation sans leur accord donne lieu à des conflits parfois sanglants.

Le Tchad connaît également le problème de transhumance du bétail qui dépasse le Tchad et touche aux pays voisins comme le Cameroun. La gestion des terres pastorales pose le problème de la cohabitation entre les agriculteurs et les éleveurs. Une plus grande participation de la population à la gestion du foncier peut aider à comprendre le problème et à trouver les solutions aux conflits entre les pouvoirs institutionnalisés et les chefs traditionnels, entre les éleveurs et les agriculteurs, entre les occupants précaires et les services de l'Etat, etc. On peut retenir cette conclusion qu'il existe une « *multiplicité des instances de régulation, qu'elles soient "traditionnelles" ou "modernes", étatiques ou non, avec des phénomènes de réactivation d'institutions "tombées en désuétude" mais aussi que les acteurs étatiques, hétérogènes, sont loin de simplement remplir leurs fonctions officielles : ils sont d'une part objets/sujets de pratiques de corruption, d'autre part, ils fonctionnent souvent sur le mode de la "coutume administrative" dans leur gestion quotidienne des conflits*<sup>44</sup> ».

### 6.3 Corruption et gouvernance

Le gouvernement s'occupe des problèmes de gouvernance comme il ressort de son programme de gouvernement sur la bonne gouvernance de 2005. En effet, il est dit ce qui suit : « *La bonne gouvernance politique commence par la bonne gestion économique des maigres ressources du pays. Notre gouvernement s'engage à mener une gestion rigoureuse des ressources de l'Etat de manière à consacrer l'essentiel de celles-ci aux secteurs sociaux. Parallèlement, le gouvernement s'engage à mettre de l'ordre dans les régies financières et services administratifs de recettes. Chaque tchadien sait qu'il y a des déperditions de recettes au niveau des impôts, de la douane, des domaines et des autres services. Le gouvernement s'engage à mettre un terme à cette situation en sanctionnant chaque fois qu'il le faudra les agents indéliçats.*

*Par ailleurs, les enrichissements illicites sont des pratiques courantes dans ce pays comme le prouvent les signes extérieurs de richesse de certains tchadiens dont le niveau de revenus n'explique pas les investissements réalisés. C'est pour lutter contre cet état de fait qu'un ministère chargé du Contrôle général d'Etat et de la Moralisation a été institué.*

*Des moyens humains, matériels et financiers seront mis à la disposition de ce département ministériel pour aider à assainir la gestion des finances publiques et améliorer les recouvrements des recettes. A ce niveau, le gouvernement compte également sur les commissions de contrôle parlementaire pour l'appuyer dans la lutte contre les détournements des biens publics.*

---

<sup>44</sup> Pierre-Yves Le Meur et Jean-Pierre Chauveau, *Synthèse de l'atelier "Foncier et gestion des ressources naturelles" Report of workshop "Land Tenure and Natural Resource Management"*

*Le gouvernement mettra tout en œuvre pour augmenter notablement les recettes et comprimer au maximum les dépenses de façon à assurer les charges de l'Etat, notamment l'apurement progressif des arriérés intérieurs dus aux opérateurs économiques. »*

Ainsi le gouvernement est conscient du problème de gouvernance, de la corruption et de tous les problèmes qui handicapent la marche vers un Etat de droit. Encore faut-il avoir les moyens et la volonté politique pour y parvenir.

### **6.4 Conclusion partielle**

La documentation disponible permet de constater que le Tchad n'échappe pas à la corruption qui mine la gouvernance dans les autres pays étudiés. L'insécurité de la propriété foncière est renforcée par l'intervention de plusieurs autorités sur la même terre et par la non application des lois en vigueur. Les mesures proposées semblent plus à de bonnes intentions qu'à ne volonté de mettre un terme aux pratiques de corruption et d'enrichissement illicite. On peut conclure que les pratiques institutionnalisées remplacent les lois ce qui crée une insécurité juridique à a base de tous les abus.

## 7. La République Centrafricaine (RCA)

La République centrafricaine est un des Etats d'Afrique centrale dont la superficie est de 622.984 km<sup>2</sup>, Sa population est estimée à 3.895.139 habitants en 2003.

Les informations sur la RCA sont peu nombreuses, il est difficile d'obtenir des informations sur la question foncière.

### 7.1 Existence d'une législation appropriée

#### 7.1.1 Législation relative aux forêts

La législation forestière est définie par la Loi Ndeg. 61/273 du 5.2.1962 qui est à l'origine du Code Forestier Centrafricain. Mais la loi reconnaît l'existence de forêts coutumières qui sont le lieu de prédilection de l'exercice des droits coutumiers non immatriculés.

#### 7.1.2 Législation relative aux mines

L'ordonnance n° 04•001 du 1<sup>er</sup> février 2004 portant code minier de la République centrafricaine organise les mines contient des dispositions pour la protection de l'environnement qui permettent aux pouvoirs d'exiger des exploitants le respect des droits de la population. En effet l'article 82 dispose que toute activité minière entreprise doit obéir à la réglementation en vigueur en matière de protection et de gestion de l'environnement Des techniques et méthodes adaptées doivent être utilisées pour protéger l'environnement, la sécurité des travailleurs et des populations riveraines. L'article 84 détermine les mesures à prendre pour que la gestion des mines n'entraîne pas la détérioration des conditions de vie de la population.

Les titulaires des titres miniers doivent :

- Assurer la gestion saine du sol, de l'eau et de l'air ainsi que de l'énergie ;
- Prévenir tout déversement dans la nature de substances dangereuses ;
- Protéger la faune et la flore ;
- Prévenir toute atteinte à la santé de la population ;
- Eliminer les déchets ;
- Conditionner des déchets non recyclables de manière à éviter la pollution de l'environnement après information et agrément des administrations concernées (art. 84). Encore faut-il une application effective des lois, une mise en place des systèmes de prévention et de contrôle, ce qui ne serait pas toujours le cas.

#### 7.1.3 La législation foncière

La propriété des terres est définie par le code foncier et le droit coutumier auquel la loi écrite fait une large part. Le code minier se réfère aussi bien au droit écrit qu'au droit coutumier pour déterminer la propriété. En effet au terme de l'article 1<sup>er</sup> « est **propriétaire foncier** : une personne physique ou morale reconnue propriétaire légal conformément à la législation en vigueur ou qui a un droit coutumier acquis ».

Ce code prévoit également un droit à la réparation pour les dommages causés par l'exploitation minière dans les cas suivants :

- Le fait d'être privé de l'utilisation ou de la possession de la surface naturelle la terre ;
- Le dommage causé à la surface naturelle de la terre ;

- La séparation de la terre ou d'une partie de cette terre, des autres terres possédées par le propriétaire ou bénéficiaire de la zone ;
- La perte ou la restriction du droit de jouissance, de passage ou autre droit ;
- La perte ou le dommage causé aux améliorations ;
- L'interruption des activités agricoles sur la zone ;
- Le trouble social (art.72) »

L'Etat reste le propriétaire de la terre. D'après une étude de la Banque mondiale<sup>45</sup> « *le droit positif centrafricain reconnaît à l'Etat la propriété de la terre en vertu de son droit de souveraineté. Aussi, en tant que prérogative de puissance publique, le pouvoir d'attribution de droits de propriété ou de droits d'usage à titre temporaire ou permanent à des personnes physiques ou morales qui s'engagent à mettre la terre en valeur, relève exclusivement de la compétence de l'Etat. Par ailleurs, le droit commun en matière d'accès à la propriété foncière est et demeure l'acquisition d'un titre foncier par la procédure d'immatriculation définie par le décret du 26 Mars 1899 fixant le régime de la propriété foncière. Toutefois, la loi reconnaît un droit de jouissance aux personnes et aux collectivités qui exercent sur des parcelles rurales une emprise individuelle réelle se traduisant par une mise en valeur effective selon les usages du moment et des lieux et la vocation des terrains. Dès lors, avec la promulgation de l'Ordonnance N°86.057 du 15.09.1986 portant Institution et Organisation des Zones d'Action Agro-pastorales (Zagrop) qui ouvre des droits d'usufruit aux exploitants ruraux, la législation foncière centrafricaine entérine le principe du libre accès à la terre. Ainsi, le droit positif centrafricain applicable en matière foncière se présente comme un système juridique à cheval entre le régime de propriété privée et celui de l'accès libre, ce qui dans ce dernier cas consacre la reconnaissance du droit coutumier<sup>46</sup>. »*

Le droit coutumier centrafricain se caractérise par sa pluralité, sa diversité. Chaque collectivité a son droit né et développé dans son milieu et qui comprend des modes propres de règlement des conflits et d'accès à la terre. Ce droit à l'avantage de faciliter le consensus des gestionnaires de l'espace et de permettre une répartition des terres qui tient compte des besoins de chaque membre de la collectivité. Mais cette diversité peut être source de conflits entre collectivités pour la gestion de l'espace et des ressources, mais les droits étatique et coutumier peuvent se compléter, ce qui permet de corriger leurs insuffisances respectives et de renforcer les synergies susceptibles d'aider à résoudre le problème foncier en RCA.

## 7.2 Institutions de mise en œuvre

Dans une étude de la Banque mondiale, l'auteur souhaite une adaptation de la législation en vigueur notamment par les voies suivantes :

- « *Signer un contrat avec un Consultant local chargé de l'environnement qui assurera le suivi des impacts environnementaux du programme au sein du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage;*

---

<sup>45</sup> Michel Bozangue, Mathieu Berekoutou, Cearles Siangue, République Centrafricaine, projet de développement de l'élevage et de gestion des parcours **étude d'impact environnemental**, Etude d'Impact Environnemental, 1993, 32 p

<sup>46</sup> Idem, p. 4

- *Adopter des règles juridiques sur la propriété foncière et la gestion de la terre qui complèteraient et actualiseraient la législation foncière en vigueur; le nouveau régime foncier qui serait intégré à un Code Rural dont les conditions d'élaboration restent à déterminer, devrait tout au moins: (a) faciliter à la fois l'acquisition des titres fonciers et le libre accès à la terre; (b) soumettre l'attribution des titres fonciers à la prise en compte de critères relatifs au nombre d'habitants, à la superficie disponible, aux perspectives de croissance économique et démographique, à la stratégie de gestion des ressources naturelles et aux perspectives en matière d'Aménagement du Territoire; (c) renforcer les droits coutumiers des usagers de la terre; (d) faire obstacle à l'acquisition de trop grandes possessions foncières par les plus riches, afin d'éviter la latifundisation et la prolétarisation des moins nantis<sup>47</sup> ».*

Cette étude relève que « *une amélioration dans les modes d'acquisition du foncier et les systèmes de gestion se réaliserait plus aisément à travers la création des groupements d'intérêts pastoraux et agro-pastoraux dans les zones agro-pastorales. Un programme serait initié qui prendrait en compte les problèmes relatifs à la protection de l'environnement.* »

L'impossibilité d'accès à l'organisation institutionnelle et juridique ne permet pas de comprendre le fonctionnement effectif de la gestion foncière. Une base de données est en voie de constitution.<sup>48</sup> On sait qu'après l'adoption de la Déclaration de la Politique Sectorielle et de la Restructuration du Ministère des Eaux, Forêts, Chasses, Pêches et du Tourisme en 1989, le Gouvernement centrafricain avait clairement manifesté sa ferme volonté de mener une politique cohérente pour une gestion rationnelle des ressources naturelles. Mais il est impossible de mesurer l'implication des populations rurales aux différentes actions que le Ministère entendait mener sur le terrain<sup>49</sup>.

### 7.3 Conclusion partielle

De la documentation disponible, on peut tirer quelques conclusions : le conflit entre le droit et les pratiques populaires est présent. Il est accentué par les insuffisances législatives en matière foncière et par la diversité des pratiques traditionnelles et autres. La corruption est également un des maux qui minent la gouvernance en général. Lors de la mise en place du Comité national de lutte contre la corruption, le Premier Ministre a dit : « *En République Centrafricaine, la corruption a produit et continue de produire des dégâts énormes sur tous les plans. Elle a provoqué et provoque un appauvrissement croissant des populations, une crise de légitimité de l'Etat et des pouvoirs publics en général, une perversion des valeurs morales et une entrave au processus de développement* », a encore déclaré le premier ministre.

---

<sup>47</sup> Michel Bozangue, Mathieu BEREKOUTOU, Charles SIANGUE, Projet de développement de l'élevage et de gestion des parcours, Étude d'impact environnemental, Banque Mondiale, 1993

<sup>48</sup> LEROUX, Hugues ; TOULEMONDE, Jean-Edouard, Mise en place d'une base de données foncières en RCA., Paris, groupe huit, 1993.- 96 P., +ann., tabl., fig., photo.

<sup>49</sup> Voir pour détails sur la gestion forestière Jérôme MAHODE et Nicolas MVALE, MINISTERE DES EAUX, FORETS, CHASSES, PECHEs, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME, Etude des besoins en formation forestière en R.C.A., AOUT 2002

Selon lui, la corruption, caractérisée par le manque d'intégrité des agents et mandataires publics, provoque sur le plan politique « *une rupture entre le peuple et ses dirigeants, entraînant une crise de légitimité de l'Etat, de ses institutions et de ses acteurs et peut ouvrir la voie à l'instabilité et à des conséquences politiques majeurs* <sup>50</sup> ».

---

<sup>50</sup> Centrafrique-press.Com, <http://centrafrique-presse.over-blog.com/article-21630254.html>

## Conclusion

Quelques problèmes "structurels" de la gouvernance foncière reviennent pour de nombreux pays.

Ainsi la corruption, la non application des lois, l'abus de pouvoir ou la confusion des rôles transparaissent dans la plupart des pays. L'existence de plusieurs institutions compétentes en matière foncière crée une situation confuse et favorise la corruption, les conflits permanents en cette matière. Les problèmes sont connus, mais personne n'ose prendre la responsabilité de changer la situation. La terre est souvent la seule source de revenus stable et les autorités qui peuvent en disposer en profiter pour consolider leur autorité.

L'importance des RELATIONS/interactions entre autorités coutumières et autorités administratives dans l'application concrète, qui est souvent la non-application, ou l'application arbitraire et sélective des lois et des règlements, servant des intérêts particuliers.

Dans certains pays, l'intervention des autorités administratives dans les conflits fonciers ou dans la sécurisation foncière est institutionnalisée, dans d'autres pays un rôle important revient aux autorités administratives décentralisées et aux autorités coutumières.

Le Burundi a reconnu l'intervention de l'institution coutumière des Bashingantahe dans les conflits fonciers mais réglemente l'accession à la propriété foncière, les conflits naissent entre les Bashingantahe et les élus communaux ces derniers tentent d'acquérir une légitimité qu'ils n'ont pas dans le règlement de ce genre de conflit. La corruption, la volonté de tous d'acquérir une terre et l'intervention d'une multiplicité d'autorités dans le foncier rallongent les procédures et font du foncier le conflit le plus important devant les tribunaux.

Le Congo reconnaît l'implication des populations locales dans la détermination des droits coutumiers sur la terre. La reconnaissance des droits fonciers coutumiers est faite au sein d'un comité dans lequel siègent des autorités coutumières. La décision prise découle d'un consensus ou d'un arbitrage et elle a des chances de s'appliquer.

Le Cameroun reconnaît que les conflits fonciers sont réglés en amont par les parables avant de délivrer les titres de propriété. Les chefs traditionnels règlent ainsi les conflits suivant les procédures traditionnelles avant l'entrée en possession du nouvel acquéreur. La collaboration ainsi obtenue sécurise la propriété foncière, établit la paix sociale et réduit les risques de conflits ultérieurs.

Le Madagascar a reconnu une implication directe des représentants des collectivités locales dans l'établissement des droits coutumiers sur la terre avant tout enregistrement. La commission Reconnaissance Locale comprend notamment des voisins et des représentants des collectivités locales. La collaboration rassure l'autorité et les habitants et permet la réduction des erreurs dans l'attribution des terres.

Selon des informations à notre disposition sur la problématique foncière au Tchad, les relations entre les autorités coutumières et les autorités administratives sont plutôt

tendues : d'abord le pays dispose de textes de lois fort éloignées des pratiques locales, ensuite la multiplicité des intervenants dans la gestion de la terre favorise la corruption. Au lieu d'une complémentarité, les intervenants font la concurrence ce qui débouche souvent à des conflits même sanglants entre occupants et propriétaires coutumiers, entre éleveurs et agriculteurs, entre des autorités administratives et des chefs traditionnels. La terre devient la seule valeur sûre dans un pays en guerre, son contrôle est un enjeu important, d'où les conflits permanents. L'application des lois rencontre des résistances des propriétaires terriens.

Les difficultés d'accès à la législation centrafricaine ne permettent pas d'apprécier leur adaptation aux pratiques locales. Les études citées concluent à la nécessité d'une interaction entre les responsables des collectivités locales et les autorités étatiques pour asseoir la paix sociale et garantir une administration foncière mieux respectées par les bénéficiaires que sont les populations locales.

Au Congo (RDC), l'intervention des chefs fonciers coutumiers avant toute concession permet de réduire les conflits mais la corruption à tous les niveaux de la constitution du titre foncier met en danger la sécurisation foncière. Il existerait des pratiques parallèles et une absence de coordination entre les autorités administratives et les autorités coutumières.

## Bibliographie

### Données bibliographiques et législations par pays

#### Burundi

Association pour la paix et les droits de l'homme (asbl, section Université de Ngozi), Global Rights. & Care international. 2004. *Enquête qualitative sur la situation des conflits fonciers dans la province de Ngozi*. Rapport final. Ngozi. 13 p.

Loulidi, Souad. & Mekoua, Mohamed Ali. 2001. *Projet de loi sur les marais au Burundi*. Etudes juridiques de la FA. En ligne.

Ministère de la solidarité nationale des droits de la personne humaine et du genre. 2006. *Politique Sectorielle*. Mai 2006.

Ministère des Travaux publics et de l'équipement. 2006. *Politique sectorielle 2006-2010*. Adoptée en conseil des Ministres du 24 mai 2006. p. 2-3.

Nimpagaritse, Didace. Ndayishimiye, Prudence. & Hakizimana, Charles. 1999. *Législation des marais. Aspects juridiques, cotexte socio-économique et dimensions techniques: état des lieux et premières propositions*. FAO.

République du Burundi. *Politique sectorielle du Ministère de la Justice 2006-2010*

République du Burundi. 2006. *Politique sectorielle du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage. Relance et Développement durable du secteur agricole*. Bujumbura.

Programme des interventions de FAO au Burundi 2004-2007.

Loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant code foncier du Burundi, BOB, n° 7 à 9/86.

Loi n°1/41 du 26 novembre 1996 portant instauration et organisation du domaine public hydraulique.

Loi n° 1/010 du 30 juin 2000 portant code de l'environnement de la République du Burundi.

Décret loi du 26 novembre 1992 portant institution et organisation du domaine public hydraulique.

Décret n° 100/162 du 30 octobre 2002, portant organisation du Ministère à la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et des rapatriés.

Décret n° 100/205 du 22 juillet 2006 portant application de la loi n°1/18 du 4 mai 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la commission nationale des terres et autres biens.

République du Burundi, Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics, Lettre de politique foncière, Bujumbura, 18 septembre 2008 ;

République du Burundi, Vice-Ministère des Travaux Publics, Lettre de politique nationale de l'habitat et de l'urbanisation, validée le 18 avril 2008

République du Burundi, Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics, Avant-projet de code foncier, 9 novembre 2008

### **Congo Brazzaville**

Binot, Aurélie. & Joiris, Daou Véronique. *Règles d'accès et gestion des ressources pour les acteurs des périphéries d'aires protégées : foncier et conservation de la faune en Afrique subtropicale*

En ligne : [www.vertigo.uqam.ca/hors-serie4\\_chap\\_1/binot\\_joiris\\_f.html](http://www.vertigo.uqam.ca/hors-serie4_chap_1/binot_joiris_f.html)

Gami, Norbert. *Droit coutumier et création du sanctuaire Lossi «Congo»*.

En ligne : [www.fao.org/docrep/articles](http://www.fao.org/docrep/articles)

Roberts, Björn. & Tropical Forest Trust. 2006. L'heure du repas: dans une tribu de Pygmées provisoirement établie dans la concession de Kabo. *OIBT Actualités des Forêts Tropicales 14/2 2006*.

Loi n°17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière

La Constitution la République de Congo du 22 décembre 2001

Loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat;

Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et fonciers ;

Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Décret n° 2006-255 du 28 juin 2006 portant institution, attributions composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers

### **Cameroun**

Robinson, Tchapmegni. *La réforme de la propriété foncière au Cameroun*.

En ligne : [www.quebec2007.ca/pdf/salle204a/seance](http://www.quebec2007.ca/pdf/salle204a/seance).

Ordonnance N° 74-1 du 06 Juillet 1974 sur le régime foncier et domaniaux et les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, il a été complété par la Loi n° 85-09 du 04 juillet 1985.

Décret 76-165 du 27 avril 1976, des conditions d'obtention des titres fonciers, modifié et complété par le Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

Loi N° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun et définissant le Plan d'Occupation du Sol, le Plan d'Aménagement Foncier et des dispositifs relatifs aux lotissements.

Loi n° 98-005 du 14 avril 1998 relative au régime des eaux.

Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle modifiée et complétée par la loi n° 80 -008 du 18 juillet 1980.

Loi n° 94/01 du 20 Janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche et le décret n° 95/531/PM du Août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts et modifié par le décret n° 2000/092/PM du 27 Mars 2000.

### **République Démocratique du Congo**

Katuala, K.K. 1984. Le phénomène de spoliation. *Analyses sociales* (Kinshasa). Vol. 1, No. 5, 24 p.

Mathieu, Paul. & Kazadi, Tshamala. 1990. Quelques aspects des législations et pratiques foncières actuelles au Zaïre. Ambiguïtés et enjeux pour les politiques agricoles. *Mondes en Développement*, 1990, T. 18, n° 69, pp. 55-61.

Matshitshi, Séraphin. 2006. *Présentation de la Problématique du Foncier de la R.D.Congo*. Accra, Ghana.

Salacuse, J. W. 1987. The National Land Law of Zaire. In Riddell, J., Salacuse, J. & Tabachnik, D. *The National Land Law of Zaire and Indigenous Land Tenure in Central Bandundu, Zaire*. LTC Research Paper 92. Land Tenure Center. p. 8.

Ord. N° 74-148 du 02 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi n° 73 -021 du 20 juillet 1973 ;

Ord. N° 74-150 du 02 juillet 1974 et arrêté n° 90 -0012 du 31 mars 1990 portants modèles de livres et certificat d'enregistrement ;

Ord. N° 74-149 du 02 juillet 1974 et arrêtés n° 00122 du 08 décembre 1975, 1440/000029/85 du 21 décembre 1985 portants circonscriptions foncières ;

Arrêté n° 90-0012 du 31 mars 1990 portant modalités de conversion des titres ;

Décret du 20 juin 1960 et ord. N° 98 du 13 mai 1963 portant mesurage et bornage des terres ;

Décret du 20 juin 1957 portant code de l'urbanisme ;

Arrêtés n° 012/88 du 22 octobre 1988 et n° 01388 du 14 novembre 1988 portant autorisation de bâtir ;

Ord. N° 77-040 du 22 février 1977 portant conditions d'octroi des concessions gratuites ;

Décret du 06 mai 1953 portant concessions et administration des eaux des lacs et des cours d'eau ;

Ordonnance-loi n°69-041 du 22 août 1969 relative à la Conservation de la Nature a été remplacé par l'Ordonnance n°78 -190 du 05 mai 1978 portant statuts de l'Institut National pour la Conservation de la Nature (INCN), entreprise publique dont la dénomination a été changée en Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) ; complétée par la loi n°75-024 du 22 juillet 1975 relative à la création des secteurs sauvegardés et la loi n°082-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

Loi n° 011/2002 du 29 août 2002, JO, 31 août 2002, portant code forestier

Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier et ses mesures d'application publiées dans le règlement minier par décret n° 038/2003 du 26 mars 2003.

Rapport national sur la Réforme agraire et le développement rural en RDC, présenté à a Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural, Porto Alegre, 2006

## **Madagascar**

Goislard, Catherine. 2008. *Questions foncières et catastrophes naturelles. Etude de cas sur Madagascar*. Rapport de Consultation. FAO. pp. 40-41

Casals & Associates Inc. avec la participation de Vanderbilt University et Banque Mondiale. 2006. *Evaluation sur la lutte contre la corruption à Madagascar*. Rapport préliminaire: résumé des principaux résultats des sondages nationaux sur la corruption rapport présenté au conseil supérieur de lutte contre la corruption (CSLCC), février 2006. Antananarivo, Madagascar.

Jenn-Treyer, Olivier. & Pouzoullic, Joseph. 2006. *Organisations paysannes et sécurisation foncière, quelle rationalité ?* Discussion débat problématique foncière. Banque Mondiale. 4 mai 2006

Soguel Nils & Razafimanantsoa, Ranja. 2005. *Décentralisation à Madagascar et amélioration des ressources financières des communes*. Rapport final FP42-2005. Lausanne, Antananarivo.

Teyssier, André et al. *Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : processus, innovations et observation des premiers effets*

Teyssier, André. & Ravelomanantsoa, Zo. 2007. *L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy*. Geocongres 2007. Québec.

Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar.

Loi n° 2006 – 031 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée

Arrêté n° 6820/2005 portant ouverture des opérations cadastrales dans la Plaine de Manjorozero, Fokontany d'Amboditononona et d'Ampasina Maningory, Commune Rurale d'Ampasina Maningory, District de Fenoarivo Atsinanana, 4 juin 2005

Loi 60.004 du 5-02-60, Relative au Domaine Privé National, 27-02-60, p.411  
Ordonnance 62.047 du portant modification de la loi 60.004 du 15-02-60, 05-10-62, p.2042

Loi 64.026 du 11-12-64, Modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi 60.004 du 15-02-60, 12-12-64 p.2813

Loi 67.029 du 18-09-67, proroge au 31-12-72 délais prévus par art. 81 modifié et complété par art.77 et 81 (art. 77 et 81 : nouvelle procédure d'immatriculation collective dite cadastre, 23-12-67 p.2080

Ordonnance 72.031 du 18-09-72 Modifiant certaines dispositions de la Loi 60.004 du 15-02-60, 11-11-72

Décret 63.256 du 09-05-63, Fixant la composition et le fonctionnement des commissions prévues par les art.20 et 27 de la loi 60.004, 01-08-63 p.1493

Décret 64.205 du 21-05-64, Régulant les modalités d'application de la Loi 60.004, 30-05-64 p.1035.

Republikan'I Madagasikara, Direction des Domaines et des Services Fonciers, Lettre de Politique Foncière, 3 mai 2005, 12 p.

## **Tchad**

CEFOD & OFT. 2004. *La question foncière au Tchad*. Actes du colloque scientifique de N'Djamena du 28 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2004. 48 p.

Le Meur, Pierre-Yves & Chauveau, Jean-Pierre. *Synthèse de l'atelier "Foncier et gestion des ressources naturelles*.

Décret du 28 mars 1899 modifié par en décembre 1920 fixant le régime de la propriété foncière ;

Décret du 4 septembre 1932 sur l'immatriculation ;

Décret du 20 juillet 1900 et le décret du 24 juillet 1906 créant le système de l'immatriculation et l'introduction des livres fonciers dans le cadre d'une politique d'organisation de la propriété foncière ;

Décret du 8 octobre 1925 consolidant les droits coutumiers en permettant aux détenteurs de faire constater leur propriété et délivrant un livret foncier ;

Décret du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale ;

Décret du 10 juillet 1956 portant application du décret du 20 mai 1955

Décrets modifiés en 1967 :

Loi n° 23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux et son décret d'application n° 188/PR du 1<sup>er</sup> août 1967 ;

Loi n° 24 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers et son décret d'application n° 186/PR du 1<sup>er</sup> août 1967 ;

Loi n° 25 du 22 juillet 1967 sur les limitations des droits fonciers et son décret d'application n° 187/PR du 1<sup>er</sup> août 1967

## **Centrafrique**

Bozangue, Michel., Berekoutou, Mathieu. & Siangue, Cearles. 1993. *République Centrafricaine. projet de développement de l'élevage et de gestion des parcours étude d'impact environnemental*. Etude d'Impact Environmental. 32 p.

Leroux, Hugues. & Toulemonde, Jean-Edouard. 1993. *Mise en place d'une base de données foncières en RCA*. Groupe huit. Paris. 96 p.

Mahode, Jérôme & Mvale, Nicolas. 2002. *Etude des besoins en formation forestière en R.C.A*. Ministère des Eaux, Forêts, Chasses, Pêches, de l'Environnement et du Tourisme.

Ordonnance n° 04•001 du 1<sup>er</sup> février 2004 portant code minier de la République centrafricaine

Loi Ndeg. 61/273 du 5.2.1962 portant Code Forestier Centrafricain

Ordonnance n° 04•001 du 1<sup>er</sup> février 2004 portant code minier de la République centrafricaine

Ordonnance N°86.057 du 15.09.1986, portant Institution et Organisation des Zones d'Action Agro-pastorales (Zagrop)