

L'HEURE EST-ELLE AU CHANGEMENT ?

Commentaires sur le projet de
Code Domaniale et Foncier
du Tchad



iiied

tearfund

En partenariat avec EEMET

Toile de fond



Première édition par Tearfund et l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 2015

© International Institute for Environment and Development (IIED)
Tous droits réservés

IIED : L'IIED est une organisation de politique et de recherche-action qui promeut le développement durable pour améliorer les moyens d'existence et protéger les environnements dont ces moyens dépendent. L'institut est spécialisé dans l'établissement de liens entre priorités locales et défis mondiaux. Il est basé à Londres et travaille en Afrique, en Asie, en Amérique latine, au Moyen-Orient et dans le Pacifique avec certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leur voix dans les tribunes de prise de décisions qui les affectent, depuis les conseils villageois jusqu'aux conventions internationales.

Tearfund (en partenariat avec l'EEMET) : Tearfund est une organisation chrétienne de développement et de secours basée au Royaume-Uni, qui travaille avec un réseau mondial d'Églises pour contribuer à l'éradication de la pauvreté. Tearfund soutient des partenaires locaux dans plus de 35 pays en développement et gère des programmes opérationnels en réponse à des catastrophes déterminées.

EEMET : L'EEMET (l'Entente des Églises et Missions Évangéliques au Tchad) est un partenaire de Tearfund. L'EEMET est une organisation chapeau qui représente différentes Églises chrétiennes. Elle entreprend un travail de développement en différents points du Tchad, dans des domaines couvrant la sécurité alimentaire, l'éducation, le VIH, le travail avec les orphelins ainsi que la paix et la réconciliation. Elle entreprend des actions de plaidoyer sur ces questions du niveau local au niveau national.

Remerciements



À propos des auteurs

Thierry Berger est diplômé en tant que sollicitor et consultant auprès de l'Équipe des outils juridiques de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), spécialisé en droit et développement durable.

Lorenzo Cotula est chercheur principal en droit et développement durable à l'IIED, où il dirige l'Équipe des outils juridiques et le programme *Legal Tools for Citizen Empowerment* [Outils juridiques pour l'autonomisation des citoyens] (www.iied.org/legal-tools).

Remerciements

Tearfund, en partenariat avec l'Entente des Églises et Missions Évangéliques au Tchad (EEMET) a chargé l'IIED de la rédaction de ce rapport. Ce rapport fait partie d'un programme de travail à plus long terme mis en œuvre par Tearfund avec des partenaires au Tchad. L'IIED a apporté des ressources complémentaires, financées avec le généreux soutien de Danida (Danemark), Irish Aid (Irlande) et ASDI (Suède). Les points de vue exprimés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux des institutions participantes.

Plusieurs personnes ont relu des versions antérieures de ce rapport : Stephanie Gill, Ced Hesse, Peter Hochet, Levourne Passiri, Boniface Tchingweubé Yassang et Jeff Woodke. Leurs commentaires et suggestions nous ont été très utiles lors de la finalisation du texte, mais la responsabilité pour les points de vue exprimés dans ce rapport et les erreurs qu'il pourrait encore contenir incombe entièrement aux auteurs.

Crédits photographiques

Photos de couverture : Liu Liu/Tearfund

4^e de couverture et bannière : Stephanie Gill/Tearfund.

Traduction

Maryck Nicolas-Holloway, Sabine Citron, Helen Machin

Sommaire



RESUME ANALYTIQUE	5
1. INTRODUCTION.....	8
2. UN SYSTEME CENTRALISE DE PROPRIETE, DE GESTION ET D'ADMINISTRATION FONCIERES	10
3. UNE PROTECTION AMELIOREE MAIS TOUJOURS FRAGILE DES DROITS COUTUMIERS.....	13
4. RENFORCEMENT DES GARDE-FOUS EN CAS D'EXPROPRIATION	16
5. PROTECTION DES DROITS PASTORAUX.....	18
6. PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS LIEES AU GENRE	20
7. INVESTISSEMENTS.....	21
8. REGLEMENT DES CONFLITS.....	22
9. RESUME DES PRINCIPALES QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS.....	23

SIGLES ET ACRONYMES

CSA :	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
EEMET :	Entente des Églises et Missions Évangéliques au Tchad
IIED :	Institut international pour l'environnement et le développement
ONU :	Organisation des Nations Unies
VGGT :	Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale



Le processus d'élaboration d'un nouveau Code au Tchad est un pas en avant positif : un texte unifié peut contribuer à garantir une cohérence interne et rendre la loi foncière plus accessible. Le projet de Code améliore également, dans une certaine mesure, la protection de certains droits coutumiers. Toutefois, plusieurs aspects fondamentaux du projet de Code traduisent des orientations politiques qui mériteraient une réflexion attentive, notamment à la lumière des meilleures pratiques et des recommandations internationales. Pour s'attaquer à ces questions, il faudrait envisager une refonte radicale du projet actuel plutôt qu'un simple ajustement de la teneur de ses dispositions existantes. Nos commentaires et recommandations sont principalement axés sur la structure générale des systèmes de propriété, de gestion et d'administration foncières et sur la protection des droits coutumiers, qui sont les droits revendiqués par la grande majorité des populations rurales du Tchad. Nous considérons également d'autres questions clés, y compris les garde-fous en cas d'expropriation, les droits des éleveurs, la notion de genre, les investissements basés sur les terres et la résolution des conflits. Si une nouvelle loi était adoptée, il faudra réfléchir soigneusement à la mobilisation de fonds suffisants pour financer sa mise en œuvre, y compris le renforcement des capacités.

Messages clés et recommandations

1. Administration foncière

Le projet de Code traduit un système fortement centralisé de propriété, de gestion et d'administration foncières. Ce système risque d'empêcher la plupart des gens d'accéder à des moyens de documenter et de protéger leurs droits fonciers et il pourrait encourager une insécurité foncière généralisée.

- **Le projet de Code devrait prévoir des modalités à bas coûts, localement accessibles pour sécuriser tous les droits fonciers légitimes, y compris les droits fonciers coutumiers.**

2. Droits coutumiers

Le projet de Code considère les droits coutumiers comme des droits « provisoires ». Il subordonne la pleine protection juridique à l'existence d'un titre foncier qui peut transformer les droits coutumiers en propriété foncière. Dans la pratique, ce processus sera probablement inaccessible à la vaste majorité de la population, ce qui revient à exclure la plupart des gens de la pleine protection juridique. Il existe aussi de nombreux exemples de problèmes engendrés par des politiques visant la transformation systématique des droits coutumiers en propriété privée, parmi lesquels la dépossession des détenteurs de droits « secondaires » (comme les femmes, les jeunes, les migrants).

- **Le projet de Code devrait prévoir une protection efficace des droits fonciers coutumiers, y compris ceux qui ne sont pas formellement immatriculés, et des moyens efficaces pour documenter les droits coutumiers sans les transformer nécessairement en propriété foncière privée.**

3. Acquisitions foncières

Les dispositions du projet de Code ne prévoient que des garde-fous limités concernant les expropriations, notamment pour les détenteurs de droits coutumiers.

- **Le projet de Code devrait définir clairement les fins d'utilité publique pour lesquelles le gouvernement serait autorisé à acquérir des droits fonciers sur une base obligatoire ; appliquer les mêmes garde-fous à toutes les expropriations, y compris les acquisitions de droits fonciers coutumiers ; élaborer des obligations d'indemnisation qui reconnaissent les multiples contributions des terres et des ressources aux moyens d'existence et qui tiennent compte du manque à gagner futur ; établir des mesures pour faire en sorte que les parties prenantes affectées puissent se faire entendre tout au long du processus ; et donner aux parties prenantes le droit de faire appel des décisions d'expropriation.**

4. Droits pastoraux

Le projet de Code ne traite pas des droits pastoraux. La définition des obligations de mise en valeur des terres est contraire à la nature saisonnière de l'utilisation des ressources pastorales et rend les éleveurs particulièrement vulnérables à la dépossession. Le projet de Code semble aussi présumer d'une forme statique d'occupation des sols qui est contraire à l'impératif de mobilité du bétail.

- **Le projet de Code devrait reconnaître l'utilisation pastorale des terres comme une forme valide de mise en valeur ; reconnaître le droit à la mobilité pastorale, qui constitue un moyen d'utiliser les ressources pastorales d'une façon rationnelle et durable, et les droits d'usage que les éleveurs exercent sur les ressources ; et établir des systèmes pour réglementer l'interface entre éleveurs et agriculteurs, y compris la prévention et la gestion des conflits.**

5. Genre

Le projet de Code ne traite pas de la notion de genre.

- **Le projet de Code devrait inclure des dispositions sur l'égalité des sexes, y compris une déclaration claire du principe d'égalité des sexes dans les relations foncières et des modalités pour traduire ce principe dans la pratique (p. ex. immatriculation solidaire ou mécanismes de consentement du conjoint/de la conjointe).**

6. Garde-fous concernant les investissements portant sur le foncier

Le projet de Code n'énonce pas de règles ni de garde-fous clairs pour l'attribution de terres à des fins d'investissements commerciaux. Il donne aux pouvoirs publics une liberté considérable pour déterminer les modalités exactes de cession du domaine privé de l'État.

- **Le projet de Code devrait renforcer les garde-fous contre les abus en cas de processus d'investissement, en énonçant clairement les circonstances dans lesquelles l'État peut attribuer des terres relevant de son domaine privé et en précisant clairement les conditions de consultation locale obligatoire.**

7. Règlement des conflits

Le projet de Code n'englobe que peu de dispositions en matière de règlement des conflits, p. ex. en ce qui concerne les expropriations ou les processus d'immatriculation foncière.

- **Le projet de Code devrait s'attaquer de manière efficace au règlement des conflits, y compris par la promotion d'autres méthodes de résolution des litiges avant que le conflit foncier ne soit porté devant les tribunaux.**

1. Introduction



Ce bref rapport résume les commentaires et recommandations concernant le projet de *Code Domanial et Foncier* de la République du Tchad (le « projet de Code »). Nous avons passé en revue le projet de Code dans sa version de janvier 2014. Cet examen a porté sur l'analyse juridique des dispositions du projet de Code, y compris à la lumière des récentes tendances internationales en matière de législation foncière et des lignes directrices fournies par les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT).

Les VGGT ont été approuvées en 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) des Nations Unies et soutenues par beaucoup d'autres organisations, y compris l'Assemblée parlementaire de la francophonie. Elles reflètent le consensus international sur les meilleures pratiques en matière de gouvernance foncière (voir l'Encadré 1).

L'analyse des tendances internationales vise à mettre en relief la diversité des modèles de politiques législatives qui vont au-delà des approches classiques en matière d'élaboration de lois foncières. Il n'était nullement question d'exposer des « réussites totales » : les lois nationales présentent généralement des forces et des faiblesses ; les pouvoirs publics ont souvent bien du mal à mettre en œuvre des réformes bien intentionnées et les réalités sur le terrain varient beaucoup, même à l'intérieur du même pays. Mais la référence aux tendances internationales illustre les façons dont le raisonnement politique qui sous-tend la réforme du droit foncier a évolué au cours des dernières années. La priorité est donnée aux pays francophones d'Afrique de l'Ouest même si ce rapport fait aussi référence à l'expérience de divers autres pays d'Afrique subsaharienne.

Outre une analyse du projet de Code à la lumière des tendances internationales, cette note s'inspire de rapports antérieurs concernant le projet de Code préparé par l'Entente des Églises et Missions Évangéliques au Tchad (EEMET) (2014) et par Tearfund (2015a). Nous avons aussi bénéficié d'échanges avec des experts locaux et régionaux.

Le processus d'élaboration d'un nouveau Code est un pas en avant positif, tout particulièrement compte tenu du fait que la législation foncière existante du Tchad a été adoptée dans les années 1960 et qu'elle est maintenant dépassée (plus précisément les Lois n° 23, 24 et 25 du 22 juillet 1967). Le projet de Code rassemble en un seul texte les trois lois existantes qui traitent respectivement du statut des biens domaniaux ; de la propriété foncière et droits coutumiers ; et des limitations aux droits fonciers. Un texte unifié peut contribuer à garantir une cohérence interne et rendre la loi foncière plus accessible. Le projet de Code améliore également, dans une certaine mesure, la protection de certains droits coutumiers.

Toutefois, plusieurs aspects fondamentaux du projet de Code traduisent des orientations politiques qui mériteraient une réflexion attentive, notamment à la lumière des meilleures pratiques et des recommandations internationales. Pour s'attaquer à ces questions, il faudrait une refonte radicale du projet actuel plutôt qu'un simple ajustement de la teneur de ses dispositions existantes.

C'est la raison pour laquelle nos commentaires se concentrent sur les choix fondamentaux de politique législative qui sous-tendent le projet de Code. Nous serions ravis de fournir des remarques plus spécifiques en termes de langage (sur la version la plus récente) du projet de Code à un stade ultérieur, si cela était jugé utile.

La réforme de la législation foncière ne se résume pas à la promulgation d'une nouvelle loi. Il faudra réfléchir soigneusement à la mobilisation de fonds suffisants pour financer sa mise en œuvre, y compris un renforcement des capacités. De même, la conception législative devrait tenir compte des contraintes budgétaires car différentes options peuvent avoir des répercussions en termes de coûts. Il serait donc de bon aloi d'élaborer des plans et de forger des partenariats et des alliances pour la mise en œuvre à un stade précoce, voire durant le processus même d'élaboration de la loi.

Nos commentaires sont principalement axés sur la structure générale des systèmes de propriété, de gestion et d'administration foncières et sur la protection des droits coutumiers, qui sont les droits revendiqués par la grande majorité des populations rurales du Tchad. Nous considérons également d'autres questions clés, y compris les garde-fous en cas d'expropriation, les droits des éleveurs, la notion de genre, les investissements basés sur les terres et la résolution des conflits.

Encadré 1. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers

Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT) sont le premier instrument global détaillé à fournir des lignes directrices aux États et aux acteurs non étatiques sur la manière de promouvoir une gouvernance responsable de la propriété foncière.

Les VGGT ont été approuvées à l'unanimité le 11 mai 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), qui est l'organe supérieur des Nations Unies (ONU) pour toutes les questions de sécurité alimentaire, après deux ans de consultations poussées et un an de négociations intergouvernementales.

Les VGGT plaident pour la reconnaissance et la protection de tous les droits fonciers légitimes. Elles disposent explicitement que les droits fonciers coutumiers peuvent constituer des droits légitimes. Les VGGT donnent des lignes directrices sur, entre autres, la restitution et la redistribution des terres et la réforme des régimes fonciers, les investissements agro-industriels et l'administration des régimes fonciers. Si ces directives ne sont pas légalement contraignantes, une partie reflète le droit international en vigueur et elles ont bénéficié de l'expression d'un vaste soutien politique de haut niveau, y compris celui de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, de l'Assemblée générale des Nations Unies, du G8 et du G20.

2. Un système centralisé de propriété, de gestion et d'administration foncières



Le projet de Code confirme l'application du principe de domanialité, en vertu duquel toutes les terres non immatriculées sont propriété de l'État¹. Dans la pratique, cela affecte la quasi-totalité du territoire (USAID, 2010a).

Nous constatons des incohérences potentielles dans le projet de Code : l'article 34 semble disposer que le domaine privé de l'État ne comprend que les terres faisant l'objet d'un titre foncier, alors que les articles 6 et 36 précisent que les terres non immatriculées relèvent aussi du domaine privé de l'État.

Plus fondamentalement, le principe de domanialité a de profondes conséquences, car il signifie que la majorité des détenteurs de terres ne sont pas propriétaires des terres qu'ils utilisent ou revendiquent et ont seulement des droits d'usage. Bien des choses dépendent de la façon dont ces droits d'usage sont reconnus et protégés (voir la section 3) : s'il n'est pas prévu de protection adéquate, ce régime juridique peut encourager une insécurité foncière généralisée.

Le principe de domanialité est un aspect récurrent de la législation foncière en Afrique francophone, en partie le reflet d'un patrimoine colonial. Toutefois, plusieurs pays ont récemment promulgué des lois qui abolissent ce principe ou le subordonnent à des conditions, y compris Madagascar, le Burkina Faso et le Niger (voir l'Encadré 2).

Encadré 2. Principe de domanialité à Madagascar, au Burkina Faso et au Niger

À Madagascar, jusqu'en 2005, il était présumé que toutes les terres non immatriculées appartenaient à l'État. Cette présomption a été abolie par la Loi 2005-019 du 17 octobre 2005. Aux termes de cette loi, les terres ne font partie du domaine privé de l'État que si celui-ci est désigné dans le titre foncier ou si les terres ne sont pas immatriculées et ne sont ni occupées ni appropriées (article 18). En d'autres termes, l'État doit désormais prouver que les terres font partie de son domaine.

De même, au Niger, le Code rural (Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993) dispose que pour que des terres soient jugées « vacantes », il est nécessaire de prouver qu'aucun droit de propriété n'a été établi (article 11). Les terres peuvent désormais être acquises au Niger en vertu de la coutume ou du droit écrit (article 8). Un propriétaire terrien est tenu de tout mettre en œuvre pour assurer la mise en valeur des terres ; s'il ne le fait pas pendant trois années consécutives, un tiers peut se voir confier l'usage des terres (articles 18 et 19).

Le principe de domanialité prévalait également au Burkina Faso jusqu'à l'adoption de la Loi n° 034 de 2009 sur le régime foncier rural. Les terres rurales sont désormais divisées en trois catégories : i) le domaine foncier rural de l'État ; ii) le domaine foncier rural des collectivités territoriales ; et, surtout, iii) le patrimoine foncier rural des particuliers (article 5), qui comprend les droits coutumiers.

(Sources : Franchi *et al.*, 2013 ; Teyssier, 2010 ; Comité Technique Foncier & Développement, 2014 ; Comité Technique Foncier & Développement, sans date)

¹ Voir les articles 6 et 36 du projet de Code. Ce principe est déjà applicable au Tchad en vertu des Lois n° 23 et 24 du 22 juillet 1967.

Le projet de Code prévoit que les terres relevant du domaine public et du domaine privé de l'État soient gérées par le gouvernement central (le ministère en charge des Domaines)². Cela signifie que l'État peut, par exemple, accorder des baux et concessions ou céder des terres de son domaine privé³ et qu'il peut aussi procéder à la délimitation du domaine public⁴.

Le projet de Code fait référence aux domaines privé et public entre les mains des Collectivités Territoriales Décentralisées⁵. Le projet de Code prévoit que l'État « peut » transférer la gestion du domaine public de l'État aux dites collectivités s'il estime qu'il en va de l'intérêt général⁶. L'État peut aussi céder des terres, immatriculées ou non, relevant de son domaine privé à ces collectivités territoriales⁷. Toutefois, il est difficile de voir combien de terres seront effectivement transférées et donc gérées au niveau local.

Par ailleurs, le projet de Code dispose que le conservateur foncier est chargé d'administrer la propriété de terres privées. Le rôle du conservateur est au premier plan dans l'ensemble du projet de Code. Le conservateur s'occupe, entre autres, des demandes d'immatriculation foncières et gère les livres fonciers⁸. Toutefois, le projet de Code ne définit pas qui exercera ces fonctions, où se trouvera cet organe, et s'il est envisagé d'ouvrir des bureaux dans chaque département ou commune⁹. Il semble que le conservateur est actuellement situé dans l'un des ministères (USAID, 2010a).

Aux termes du projet de Code, la structure de gestion et d'administration foncières restera donc fortement centralisée, comme c'est le cas à l'heure actuelle (Comité Technique Foncier & Développement, 2009). Une structure de gestion et d'administration foncières fortement centralisée soulève nombre de questions concernant la proximité de la prise de décisions par rapport aux détenteurs de terres locaux et l'accessibilité des moyens pour sécuriser les droits fonciers. En ce qui concerne l'immatriculation foncière, par exemple, beaucoup de personnes vivant en zone rurale ont peu de chances de se rendre dans la capitale, ou même dans un centre urbain important, pour faire immatriculer leurs terres (USAID, 2010a). Là où les procédures sont lourdes et coûteuses, l'immatriculation des terres peut aussi se révéler inaccessible à nombre de citoyens.

Il est bon de noter que, depuis les années 1990, plusieurs pays francophones africains ont promulgué des réformes qui ont décentralisé les responsabilités pour la gestion et/ou l'administration des terres. À titre d'exemples, on peut citer le Sénégal, Madagascar, le Burkina Faso et le Niger, qui ont tous adopté des procédures décentralisées, par exemple pour attribuer des certificats fonciers aux détenteurs de droits coutumiers (voir l'Encadré 3).

² Articles 26 et 49.

³ Voir p. ex. les articles 36 et 37 du projet de Code.

⁴ Article 16.

⁵ Articles 5 et 56.

⁶ Articles 21 et 57.

⁷ Article 60.

⁸ Voir l'article 78 du projet de Code.

⁹ Le projet de Code prévoit que le nombre de circonscriptions où sera ouvert un bureau de la conservation foncière sera déterminé par décret (article 82).

Encadré 3. La gestion et/ou l'administration foncières décentralisées au Sénégal, à Madagascar, au Burkina Faso et au Niger

Au Sénégal, les conseils ruraux d'élus ont le pouvoir d'attribuer des droits d'usage sur la plupart des territoires. Les allocations foncières sont soumises à une obligation de mise en valeur. Les conseils peuvent confisquer les terres si cette obligation n'est pas respectée.

À Madagascar, la Loi n° 2006-31 de 2006 permet, grâce à une procédure simplifiée, aux utilisateurs de propriétés foncières non titrées de demander un certificat foncier auprès du guichet foncier de la collectivité décentralisée compétente.

Au Burkina Faso, la Loi n° 034 de 2009 a transféré les responsabilités de gestion et d'administration foncières des autorités centrales aux communes rurales. Ces dernières délivrent des attestations de possession foncière rurales qui consignent les droits sur les terres coutumières (articles 77 et 78). La loi prévoit aussi que l'utilisation des terres, les règles de gestion foncière et l'octroi de baux soient réglementés par le biais de chartes foncières établies par des comités locaux aux termes de processus participatifs (article 13). Ces comités se composent d'un large éventail de parties prenantes, y compris des représentants des autorités coutumières, des producteurs ruraux, des femmes, des jeunes et des représentants des chambres régionales d'agriculture (article 16).

Au Niger, le Code rural prévoit la création de commissions foncières au niveau du département, de la commune et des villages, constituées de différentes parties prenantes y compris des autorités coutumières et des représentants de groupes d'agriculteurs, de femmes et de jeunes ruraux. Les commissions foncières délivrent des attestations foncières pour reconnaître les droits coutumiers (article 121). Elles doivent être consultées sur des questions telles que la détermination du contenu de la mise en valeur d'une parcelle (article 120).

(Sources : USAID, 2010b ; Franchi *et al.*, 2013 ; Teyssier, 2010 ; Comité Technique Foncier & Développement, 2011 ; Comité Technique Foncier & Développement, 2014).

Un système de propriété, de gestion et d'administration foncières plus décentralisé, y compris des modalités à faibles coûts ancrées dans le contexte local pour sécuriser tous les droits fonciers légitimes, notamment les droits fonciers coutumiers, pourrait accroître l'accessibilité et donc l'utilisation de la législation foncière au Tchad. Ainsi, à Madagascar, on a observé une augmentation notable du nombre de demandes de certificats fonciers dans les communes ayant ouvert des guichets fonciers locaux (Teyssier, 2010). D'un autre côté, le fait de ne pas mettre en place des modalités accessibles risque d'empêcher la vaste majorité de la population de bénéficier des dispositions du nouveau code foncier.

La transition vers un modèle plus décentralisé pourrait nécessiter de revisiter la présomption de domanialité, comme on l'a récemment fait dans certains autres pays francophones africains (voir l'Encadré 2). Cela nécessiterait aussi d'établir un service foncier rural localement accessible et à faible coût, p. ex. au niveau de la sous-préfecture (Tearfund, 2015a), peut-être basé sur le modèle du guichet foncier malgache (voir l'Encadré 3). Cela aurait des implications budgétaires qui auraient besoin d'être prises en compte.

3. Une protection améliorée mais toujours fragile des droits coutumiers



Au Tchad, la vaste majorité des terres est détenue sous des systèmes de régime coutumier (USAID, 2010a). Comme évoqué, les VGGT plaident pour que les États reconnaissent et protègent tous les droits fonciers légitimes, et précisent que les droits coutumiers sont des droits fonciers légitimes.

Par rapport à la législation existante du Tchad, le projet de Code améliore la protection de certains droits fonciers coutumiers. Ainsi, les droits coutumiers ne sont plus « prescrits » en cas de « non exercice » pendant dix ans¹⁰ ; les terres non immatriculées ne sont plus présumées « vacantes »¹¹ ; et le projet de Code fait maintenant spécifiquement référence aux droits coutumiers tant individuels que collectifs¹².

Toutefois, certains aspects du traitement des droits coutumiers dans le projet de Code soulèvent des problèmes. Le projet de Code prévoit que les personnes qui, avant son adoption, jouissaient de droits coutumiers sur le domaine national continueront à en jouir et pourront obtenir des titres de propriété conformément aux textes en vigueur¹³. Ce libellé semble ambigu et paraît suggérer que les droits coutumiers ne bénéficient que d'une protection « statique ». Ainsi, il est difficile de savoir ce qui se passerait dans le cas d'un héritage, car on ne peut pas prétendre que les héritiers jouissaient de droits coutumiers au moment de l'adoption de la loi.

De façon plus fondamentale, le projet de Code décrit les droits coutumiers comme des droits « provisoires »¹⁴. Il subordonne la pleine protection juridique à l'existence d'un titre foncier qui peut transformer les droits coutumiers en propriété foncière. C'est seulement à ce stade que les droits fonciers deviennent « définitifs et inattaquables »¹⁵. Dans la pratique, ce processus sera probablement inaccessible à la vaste majorité de la population, ce qui revient à exclure la plupart des gens de la pleine protection juridique.

Il est important de souligner que des données de plus en plus nombreuses émanant de plusieurs pays africains mettent en évidence les problèmes significatifs qui peuvent être associés à la transformation des droits fonciers coutumiers en propriété privée (et le plus souvent individuelle). Malgré beaucoup de diversité, le régime foncier coutumier tend à faire intervenir des systèmes imbriqués de droits fonciers, aux termes desquels de nombreux utilisateurs de ressources détiennent des droits divers qui se chevauchent sur une même parcelle. Selon le contexte, une transition vers la propriété privée peut déposséder de nombreux détenteurs de droits, y compris des femmes, des éleveurs et des jeunes. À grande échelle, cela peut aussi envenimer des tensions et des conflits latents.

¹⁰ Voir l'article 16 de la Loi n° 24 du 22 juillet 1967 sur la propriété foncière et les droits coutumiers.

¹¹ Voir l'article 13 de la Loi n° 24 du 22 juillet 1967. La présomption vaut « à moins que ne soit rapportée la preuve du contraire ».

¹² Projet de Code, article 69.

¹³ Article 9. Voir aussi l'article 24.

¹⁴ Article 64(2).

¹⁵ Articles 8, 9(2), 68 et 85. L'article 66 prévoit également que la propriété privée foncière ne peut être définitivement établie que par titre foncier.

L'accent primaire que le projet de Code place sur l'enregistrement des titres fonciers et la transformation des droits coutumiers en droits de propriété est en contradiction avec cette meilleure appréciation de la dynamique de la sécurité foncière. Cela fait aussi contraste avec une grande partie de l'expérience recueillie dans d'autres parties d'Afrique pour élaborer des moyens innovants de sécuriser des droits fonciers coutumiers sans transformer ces droits en droits de propriété (voir l'Encadré 4).

Par ailleurs, le projet de Code comprend un certain nombre d'obligations pour l'immatriculation des droits coutumiers et leur transformation en droits de propriété. Les « occupants » des terres ont besoin de prouver qu'ils les mettent en valeur¹⁶. Du reste, la protection des droits coutumiers est soumise à l'obligation que les terres non immatriculées « ne soient pas vacantes »¹⁷, et « comportent une emprise permanente et évidente sur le sol »¹⁸. Les terres libres de toute occupation appartiennent au domaine public de l'État¹⁹. Toutefois, le projet de Code ne spécifie pas comment sera déterminée l'occupation réelle et qui s'en chargera.

Ces conditions reviendraient à exclure les droits sur toute terre ne démontrant pas une amélioration visible, p. ex. pâturages et jachères, réserves de terres, forêts communautaires et les terres utilisées comme aire d'alimentation et pour la collecte de bois. Selon le contexte, ces formes d'usage foncier peuvent constituer la majorité des terres coutumières. Le projet de Code fait donc des détenteurs de ces droits multiples la proie facile de l'expropriation. Dans les systèmes agropastoraux, l'absence de reconnaissance juridique des droits de pâturage pastoral et de transhumance peut attiser les conflits entre éleveurs et agriculteurs (voir Union africaine, 2010, et plus bas).

Il convient de souligner que, ces dernières années, plusieurs pays d'Afrique ont adopté des approches innovantes pour reconnaître et protéger les droits fonciers coutumiers, y compris :

- la reconnaissance des droits fonciers coutumiers en leur donnant le même statut juridique que les droits alloués par les autorités publiques (p. ex. Loi foncière de 1997 au Mozambique, article 12 ; Loi de 1999 sur les terres villageoises de Tanzanie, article 18(1)) ;
- la protection des droits fonciers coutumiers même lorsqu'ils ne sont pas officiellement immatriculés (p. ex. Loi foncière de 1997 au Mozambique, article 13 et 14 ; Loi de 1999 sur les terres villageoises de Tanzanie, articles 4 et 14) ;
- la protection des droits tant collectifs qu'individuels (p. ex. Mozambique, Madagascar, Burkina Faso : voir l'Encadré 4) ;
- l'exigence de l'égalité des sexes et du respect des droits de l'homme dans les régimes fonciers coutumiers (p. ex. Loi foncière de 1997 au Mozambique) ;
- la protection des terres communales, des droits de passage coutumiers et autres droits d'accès et d'usage partagés (p. ex. Niger : voir Encadrés 4 et 5).

¹⁶ Article 64(2).

¹⁷ Projet de Code, article 69.

¹⁸ Projet de Code, article 71.

¹⁹ Projet de Code, article 75.

Encadré 4. Reconnaissance des droits coutumiers à Madagascar, au Burkina Faso et au Niger

À Madagascar, les droits écrits cohabitent désormais avec les droits coutumiers. Les droits coutumiers sur des terres occupées sont protégés comme des « propriétés privées non titrées » (Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005). Les titulaires de droits de propriétés privées non titrées ont plusieurs options pour sécuriser leurs droits (Loi de 2005, article 21) : ils peuvent suivre une procédure d'immatriculation pour obtenir un titre foncier ; autrement, ils peuvent faire une demande de certificat par le biais d'une procédure simplifiée (voir l'Encadré 3 ci-dessus). Dans un cas comme dans l'autre, la demande peut être faite à titre individuel ou collectif (Loi de 2005, articles 22 et 35).

Au Burkina Faso, la Loi n° 034 de 2009 reconnaît les droits fonciers coutumiers. Les communes rurales délivrent des attestations de possession foncière rurale qui consignent les droits sur les terres coutumières (articles 6 et 39). Les demandes peuvent être faites à titre individuel ou collectif (article 39). Ceux qui sont titulaires d'une telle attestation peuvent aussi faire une demande de titre de propriété formel s'ils le souhaitent (article 72).

Au Niger, le Code rural reconnaît spécifiquement les droits coutumiers comme une source de revendications foncières. Il est conféré aux titulaires de droits coutumiers « la propriété pleine et effective de la terre », mais dans la pratique, ceci s'applique avant tout aux terres agricoles (voir l'Encadré 5).

(Sources : Franchi *et al.*, 2013 ; Teyssier, 2010 ; Comité Technique Foncier & Développement, 2014 ; Comité Technique Foncier & Développement, sans date).

4. Renforcement des garde-fous en cas d'expropriation



Le projet de Code prévoit que l'État peut acquérir des terres par voie d'expropriation « dans un but d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation »²⁰. Les conditions requises pour un but d'utilité publique et une indemnisation juste et préalable semblent généralement conformes à la Constitution nationale²¹.

Il existe toutefois plusieurs domaines où les dispositions du projet de Code pourraient être améliorées de manière à réduire les risques de conflits susceptibles de survenir dans le cadre d'une expropriation. Ces domaines sont les suivants (FAO, 2009 et VGGT, section 16) :

- Le projet de Code devrait clairement définir les buts d'utilité publique pour lesquels le gouvernement est en droit d'acquérir des droits fonciers par voie d'expropriation. À l'heure actuelle, le projet de Code passe cet aspect important sous silence. Par exemple, il est difficile de savoir si un objet commercial peut constituer un but d'utilité publique.
- Le projet de Code comprend des procédures séparées pour l'expropriation de terres immatriculées (propriété foncière) et de terres non immatriculées (droits fonciers coutumiers). La procédure d'expropriation semble s'appliquer dans le premier cas, alors que dans le cas des droits coutumiers, c'est une procédure beaucoup moins détaillée et moins stricte qui est utilisée (le « déguerpissement »). Les dispositions du projet de Code concernant le déguerpissement ne précisent pas comment l'indemnisation sera déterminée ni dans quelle mesure les personnes affectées peuvent s'opposer aux décisions prises²². Il serait préférable d'appliquer des normes et une procédure identiques et plus robustes à toutes les acquisitions foncières obligatoires, d'autant plus que seule une petite proportion des terres est considérée comme relevant de la propriété privée.
- Les obligations d'indemnisation devraient considérer non seulement les terres et leur mise en valeur mais aussi les autres ressources récoltées sur les terres et dont des personnes peuvent dépendre pour leurs moyens d'existence, ainsi que le manque à gagner futur (Tearfund, 2015a).
- Le projet de Code ne renferme que très peu de dispositions concernant la participation et la consultation des personnes affectées par une expropriation. Il se contente de faire mention d'une « enquête publique »²³. Le projet de Code devrait établir des mesures pour garantir que les parties prenantes affectées puissent se faire entendre tout au long du processus, y compris durant la phase de planification. Des audiences publiques obligatoires ont été introduites dans certains autres pays (p. ex. en Afrique du Sud, Loi de 2000 sur la promotion de la justice administrative, section 4(2)(b)(i)(aa)).

²⁰ Articles 102 et 103.

²¹ Article 41.

²² Articles 121-123 et 128.

²³ Article 105. Le projet de Code dispose que l'enquête ne devra pas durer moins d'un mois et pas plus de quatre mois. Il est difficile de savoir comment ces durées potentielles ont été calculées.

- Le projet de Code est aussi vague en matière de préavis²⁴. Ces obligations pourraient être durcies, par exemple en obligeant à donner un préavis à toutes les personnes susceptibles d'être affectées, six à douze mois avant un projet prévu. Pour s'assurer que toutes les personnes concernées ont connaissance du projet, un avis devrait être rendu public aussi largement que possible dans les langues locales pertinentes.
- L'article 107 du projet de Code interdit toute construction, toute plantation ou toute amélioration sur un terrain ayant été prononcé d'utilité publique. Cette disposition signifie que les personnes affectées seront effectivement empêchées de faire pousser des cultures sur les terres durant une éventuelle procédure d'appel (susceptible d'être longue), avec des conséquences délétères sur leurs moyens d'existence (Tearfund, 2015a).
- Le projet de Code prévoit une procédure pour contester le montant de l'indemnisation²⁵, mais pas pour réexaminer la décision des pouvoirs publics de prononcer une acquisition comme étant d'utilité publique²⁶. Si le gouvernement, en sa qualité de représentant élu de la population, est généralement bien placé pour déterminer ce qui constitue un but d'utilité publique, les tribunaux peuvent jouer et, dans nombre de juridictions, jouent effectivement un rôle utile de contrôle, y compris pour déterminer l'existence d'une utilité publique, ou la conformité avec les garanties procédurales des déclarations d'utilité publique.

²⁴ Le projet de Code fait simplement état d'une « publicité assez large » pour permettre aux personnes concernées de faire valoir leurs droits (article 105).

²⁵ Articles 110 et 111.

²⁶ À l'issue d'une enquête publique, le conseil des Ministres peut déclarer qu'une acquisition est dans l'intérêt général, arrêter la liste des parcelles concernées et prononcer leur expropriation (projet de Code, article 106). Bizarrement, le projet de Code ne précise pas qu'à l'issue de l'enquête publique, le conseil des Ministres peut statuer que l'acquisition *n'est pas* d'utilité publique.

5. Protection des droits pastoraux



Dans les régions recevant des précipitations réduites et irrégulières et dont les ressources en pâturages sont clairsemées, la mobilité du bétail constitue une stratégie rationnelle et importante pour réagir aux conditions environnementales variables dans une même année et d'une année à l'autre. À la différence des agriculteurs, les éleveurs n'ont pas forcément besoin de droits fonciers exclusifs sur une zone déterminée. Ils ont plutôt besoin de sécuriser leur accès, à des époques précises de l'année, à des ressources stratégiques, y compris l'eau et les pâturages de saison sèche, et leurs droits effectifs de passage, par exemple le long des couloirs à bétail.

Le projet de Code ne renferme pas de dispositions relatives aux droits pastoraux. Comme évoqué, la définition des obligations de mise en valeur des terres est contraire à la nature saisonnière de l'utilisation des ressources pastorales et rend les éleveurs particulièrement vulnérables à la dépossession. Le projet de Code semble aussi présumer d'une forme statique d'occupation des sols qui est contraire à l'impératif de mobilité du bétail. Il n'aborde pas les problèmes qui peuvent découler de la mobilité du bétail et de l'interface entre éleveurs et agriculteurs.

Certains pays africains francophones ont récemment adopté une législation qui, entre autres : reconnaît l'utilisation pastorale des terres comme une forme valide de mise en valeur (Niger, Code rural, article 27 et Ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme, article 2 ; Mali, Loi n° 01-004 du 27 février 2001 sur la charte pastorale du Mali, articles 49 à 51) ; reconnaît le besoin de mobilité du bétail (Charte pastorale du Mali, articles 1 et 4 à 6) ; reconnaît les droits d'usage dont jouissent les éleveurs sur leurs ressources (notion de terroir d'attache au Niger : voir l'Encadré 5) ; et établit des systèmes pour réguler l'interface entre les éleveurs et les agriculteurs, y compris la prévention et la gestion des conflits (Charte pastorale du Mali, articles 59 à 61 ; et Niger, Décret n° 2013-003 du 4 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs). L'Union africaine a aussi plaidé pour la reconnaissance et la protection des droits légitimes d'occupation des éleveurs (Union africaine, 2010).

Encadré 5. Droits pastoraux au Niger

Au Niger, le Code rural de 1993, avec ses textes d'application ultérieurs, a été le premier instrument législatif du Sahel à reconnaître et à réglementer les droits d'accès et d'occupation sur les ressources pastorales. Cette législation a été novatrice même si, dans la pratique, sa mise en œuvre a été problématique (Tearfund, 2015b).

Cette législation reconnaît la mobilité pastorale comme un droit fondamental et une façon rationnelle d'utiliser les ressources pastorales (Ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme, article 3). Le Code rural i) reconnaît le droit des éleveurs d'accéder librement aux ressources naturelles (article 23) ; ii) englobe les couloirs à bétail dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales ; iii) reconnaît les droits prioritaires des éleveurs sur leur terroir d'attache, c'est-à-dire sur la zone où ils passent la majeure partie de l'année, bien que des tiers puissent accéder à ces ressources conformément aux coutumes locales (article 28 du Code rural et Ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme, articles 11 et 12) ; iv) protège les pâturages en désignant des terres réservées relevant du domaine privé de l'État ou des collectivités territoriales en guise de réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral (article 40).

Toutefois, des difficultés pratiques ont entravé la mise en œuvre et beaucoup d'éleveurs sont dans l'impossibilité d'exercer leurs droits d'usage prioritaire dans leur terroir d'attache (Tearfund, 2015b). Par ailleurs, les réalités locales évoluent sans cesse ; il apparaît que cette législation ne fournit pas de réponses adaptées aux besoins des éleveurs moins ou pas mobiles ; et des contournements de la loi ainsi qu'un comportement opportuniste dans sa mise en œuvre alimentent des conflits entre éleveurs (Tearfund, communication personnelle).

6. Prise en compte des questions liées au genre



Le projet de Code ne traite pas de la notion de genre. Les VGGT plaident pour que les États veillent à ce que les femmes et les filles jouissent de l'égalité des droits fonciers et d'accès aux terres et aux forêts, quels que soient leur état civil ou leur situation matrimoniale²⁷.

Si les femmes jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la production agricole, dans bien des régimes coutumiers, les femmes n'ont que des droits fonciers « secondaires » et ne peuvent accéder aux terres que par le biais de leurs maris ou d'un parent masculin. Les coutumes qui encouragent l'inégalité sont interdites par la Constitution du Tchad²⁸. La Constitution nationale prévoit aussi que les coutumes ayant trait aux régimes matrimoniaux et les successions ne s'appliquent qu'avec le consentement des parties concernées, faute de quoi ce sont les dispositions de la loi nationale qui sont applicables²⁹. Toutefois, si le Code civil permet aux femmes d'hériter de terres, dans la pratique la plupart des femmes sont confrontées à de vraies difficultés pour acquérir des droits sécurisés aux terres (USAID, 2010a).

Afin de relever ces défis, pour obtenir la reconnaissance des droits coutumiers mentionnée plus haut, il faudrait mettre en place des garde-fous pour lutter contre la discrimination intra-communautaire, notamment à l'encontre des femmes, et ainsi garantir un alignement sur la Constitution nationale. La récente législation foncière dans d'autres pays affirme explicitement le principe de l'égalité des sexes (p. ex. en Ouganda), encourage l'immatriculation foncière solidaire pour les couples, exige le consentement du conjoint/de la conjointe pour les transferts fonciers (p. ex. en Ouganda) et favorise le recrutement des femmes dans les organismes de gestion et d'administration foncières (p. ex. au Burkina Faso et au Niger).

²⁷ VGGT, paragraphe 3B.4.

²⁸ Constitution, article 157.

²⁹ Constitution, article 158.

7. Investissements



Le projet de Code prévoit que les investisseurs étrangers privés puissent conclure des baux ou acquérir des terres au Tchad, sans définir de restrictions, si ce n'est qu'ils ne peuvent pas investir dans des zones frontalières et que les contrats doivent être validés par le gouvernement³⁰. Les conditions d'application seront déterminées par décret³¹. Toutefois, dans l'état actuel des choses, nous ne savons pas ce que sont les zones frontalières et l'approbation par le gouvernement des investissements étrangers privés ne semble pas faire l'objet de la moindre condition.

L'article 36 du projet de Code régleme la vente de terres relevant du domaine privé de l'État. Il dispose que les terres peuvent être vendues selon des conditions et dans des délais qui peuvent varier en fonction des terres. L'article 36 donne à l'État une liberté considérable pour déterminer les modalités de la vente. Afin d'empêcher tout abus, il serait préférable de détailler les circonstances dans lesquelles l'État peut ou ne peut pas transférer des terrains relevant de son domaine privé.

Ces dernières années, l'action publique visant à attirer davantage d'investissements étrangers dans l'agriculture a eu des effets inverses à ceux prévus dans nombre de contextes, beaucoup d'investissements produisant des résultats décevants et beaucoup de contestation publique dénonçant un « accaparement des terres ». Il est clair que les gouvernements intéressés par la promotion de l'investissement privé devraient se concentrer sur des investissements de qualité. Au final, c'est la qualité d'un investissement qui détermine s'il encourage ou fragilise un développement durable qui profite à tous.

Certaines des implications de ce recadrage des perspectives sont décrites à la section 12 des VGGT, qui traite des investissements. Ces implications comprennent l'établissement de conditions robustes pour la consultation de la communauté dès le stade de conception de l'investissement ; des études d'impact social et environnemental obligatoires ; des mécanismes pour garantir la transparence de la prise de décisions ; et un cadre juridique propice à un partenariat entre les investisseurs et les détenteurs de droits fonciers locaux.

Nous n'avons pas passé en revue le cadre juridique plus large des investissements au Tchad. Par conséquent, nous ne pouvons pas nous prononcer sur la manière dont les questions pertinentes, telles que les études d'impact, sont traitées dans d'autres lois. Toutefois, le projet de Code pourrait englober des renvois à la législation pertinente, le cas échéant, et inclure des dispositions plus spécifiques sur des questions qui relèveraient davantage de la législation foncière, par exemple, la description détaillée des obligations de consultation locale pour l'attribution de droits fonciers aux investisseurs. La législation foncière dans certains autres pays d'Afrique ne manque pas d'englober des obligations de consultation locale (par exemple l'article 13(3) de la Loi foncière de 1997 au Mozambique).

³⁰ Article 88.

³¹ *Ibid.*

8. Règlement des conflits



Le projet de Code n'englobe que peu de dispositions sur le règlement des conflits, p. ex. concernant : les expropriations (voir la section 4 ci-dessus) ; les litiges liés au bornage ou la portée des droits attribués à une concession foncière³² ; ou encore le cas d'une partie concernée qui conteste une procédure donnée d'immatriculation foncière³³. Il ne semble pas exister de tribunaux spécialisés en droit foncier au Tchad et il semble que, dans la pratique, les conflits fonciers soient réglés localement par les chefs traditionnels conformément au droit coutumier (USAID, 2010a).

Pour que les litiges fonciers soient résolus de manière efficace, pour gérer les retards de traitement des dossiers par les tribunaux et éviter l'escalade des conflits, le projet de Code pourrait inclure des dispositions exigeant des parties qu'elles cherchent à résoudre les litiges fonciers au moyen d'autres méthodes de règlement des conflits avant d'avoir recours aux tribunaux. Les méthodes traditionnelles de règlement des conflits à l'amiable pourraient offrir un bon point de départ, si c'est jugé opportun. D'autres pays, y compris le Burkina Faso et le Niger, ont adopté des mesures semblables (Encadré 6).

Encadré 6. Mécanismes décentralisés et/ou alternatifs de résolution des conflits au Burkina Faso et au Niger

Au Burkina Faso, les chartes foncières négociées localement, évoquées plus haut, peuvent créer des organes et définir des règles pour résoudre les conflits fonciers grâce à une procédure de conciliation. À ce titre, la Loi de 2009 exige de l'État qu'il définisse des mesures préventives et prévoit que tous les conflits fonciers passent par une procédure de conciliation avant toute action contentieuse (articles 95 à 97).

Au Niger, le Code rural dispose que les conflits fonciers doivent être résolus par les tribunaux de droit commun. Toutefois, le Code exige également que tous ces conflits soient d'abord portés devant les autorités coutumières locales à des fins de conciliation (article 149).

(Sources : USAID, 2010b ; Franchi *et al.*, 2013 ; Teyssier, 2010 ; Comité Technique Foncier & Développement, 2014 ; Comité Technique Foncier & Développement, sans date).

³² Voir l'article 68 ; mais le projet de Code ne donne guère de détails, à part le fait que le différend peut faire que le tribunal ordonne l'immatriculation d'un terrain.

³³ Voir l'article 86.

9. Résumé des principales questions et recommandations



1. Administration foncière

Le projet de Code traduit un système fortement centralisé de propriété, de gestion et d'administration foncières. Ce système risque d'empêcher la plupart des gens d'accéder à des moyens de documenter et de protéger leurs droits fonciers et il pourrait encourager une insécurité foncière généralisée.

- **Le projet de Code devrait prévoir des modalités à bas coûts, localement accessibles pour sécuriser tous les droits fonciers légitimes, y compris les droits fonciers coutumiers.**

2. Droits coutumiers

Le projet de Code considère les droits coutumiers comme des droits « provisoires ». Il subordonne la pleine protection juridique à l'existence d'un titre foncier qui peut transformer les droits coutumiers en propriété foncière. Dans la pratique, ce processus sera probablement inaccessible à la vaste majorité de la population, ce qui revient à exclure la plupart des gens de la pleine protection juridique. Il existe aussi de nombreux exemples de problèmes engendrés par des politiques visant la transformation systématique des droits coutumiers en propriété privée, parmi lesquels la dépossession des détenteurs de droits « secondaires » (comme les femmes, les jeunes, les migrants).

- **Le projet de Code devrait prévoir une protection efficace des droits fonciers coutumiers, y compris ceux qui ne sont pas formellement immatriculés, et des moyens efficaces pour documenter les droits coutumiers sans les transformer nécessairement en propriété foncière privée.**

3. Acquisitions foncières

Les dispositions du projet de Code ne prévoient que des garde-fous limités concernant les expropriations, notamment pour les détenteurs de droits coutumiers.

- **Le projet de Code devrait définir clairement les fins d'utilité publique pour lesquelles le gouvernement serait autorisé à acquérir des droits fonciers sur une base obligatoire ; appliquer les mêmes garde-fous à toutes les expropriations, y compris les acquisitions de droits fonciers coutumiers ; élaborer des obligations d'indemnisation qui reconnaissent les multiples contributions des terres et des ressources aux moyens d'existence et qui tiennent compte du manque à gagner futur ; établir des mesures pour faire en sorte que les parties prenantes affectées puissent se faire entendre tout au long du processus ; et donner aux parties prenantes le droit de faire appel des décisions d'expropriation.**

4. Droits pastoraux

Le projet de Code ne traite pas des droits pastoraux. La définition des obligations de mise en valeur des terres est contraire à la nature saisonnière de l'utilisation des ressources pastorales et rend les éleveurs particulièrement vulnérables à la dépossession. Le projet de Code semble aussi présumer d'une forme statique d'occupation des sols qui est contraire à l'impératif de mobilité du bétail.

- **Le projet de Code devrait reconnaître l'utilisation pastorale des terres comme une forme valide de mise en valeur ; reconnaître le droit à la mobilité pastorale, qui constitue un moyen d'utiliser les ressources pastorales d'une façon rationnelle et durable, et les droits d'usage que les éleveurs exercent sur les ressources ; et établir des systèmes pour régler l'interface entre éleveurs et agriculteurs, y compris la prévention et la gestion des conflits.**

5. Genre

Le projet de Code ne traite pas de la notion de genre.

- **Le projet de Code devrait inclure des dispositions sur l'égalité des sexes, y compris une déclaration claire du principe d'égalité des sexes dans les relations foncières et des modalités pour traduire ce principe dans la pratique (p. ex. immatriculation solidaire ou mécanismes de consentement du conjoint/de la conjointe).**

6. Garde-fous concernant les investissements portant sur le foncier

Le projet de Code n'énonce pas de règles ni de garde-fous clairs pour l'attribution de terres à des fins d'investissements commerciaux. Il donne aux pouvoirs publics une liberté considérable pour déterminer les modalités exactes de cession du domaine privé de l'État.

- **Le projet de Code devrait renforcer les garde-fous contre les abus en cas de processus d'investissement, en énonçant clairement les circonstances dans lesquelles l'État peut attribuer des terres relevant de son domaine privé et en précisant clairement les conditions de consultation locale obligatoire.**

7. Règlement des conflits

Le projet de Code n'englobe que peu de dispositions en matière de règlement des conflits, p. ex. en ce qui concerne les expropriations ou les processus d'immatriculation foncière.

- **Le projet de Code devrait s'attaquer de manière efficace au règlement des conflits, y compris par la promotion d'autres méthodes de résolution des litiges avant que le conflit foncier ne soit porté devant les tribunaux.**

Références



- Comité Technique Foncier & Développement, sans date, Niger, Présentation. <http://www.foncier-developpement.fr/pays/niger/>.
- Comité Technique Foncier & Développement, 2009, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiches pays, Tchad*, par Rochegude, A et Plançon, C, Paris, AFD, MAEE. <http://www.foncier-developpement.fr/publication/decentralisation-acteurs-locaux-et-foncier-fiches-pays/>.
- Comité technique Foncier & Développement, 2011, *Gestion décentralisée ou locale du foncier ? Le cas du Niger*, par Kandine, A, 2011, Paris, AFD, MAEE. <http://www.foncier-developpement.fr/publication/gestion-decentralisee-ou-locale-du-foncier-le-cas-du-niger/>.
- Comité Technique Foncier & Développement, 2014, *Avancées, limites et défis de la réforme foncière rurale du Burkina Faso*, par Mansion, A, Note de synthèse n° 15, Paris, AFD, MAEDI. <http://www.foncier-developpement.fr/publication/avancees-limites-defis-reforme-fonciere-rurale-du-burkina-faso/>.
- EEMET, 2014, *Rapport de Consultance sur le Projet de Loi Foncière et Domaniale au Tchad* (non publié, archives des auteurs).
- FAO, 2009, *Compulsory Acquisition of Land and Compensation*, Rome : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO Land Tenure Study No. 10. <http://www.fao.org/docrep/011/i0506e/i0506e00.htm>.
- Franchi G., Rakotondrainibe M., Hermann Raparison, E. et Randrianarimanana, P., 2013, *Accaparement des terres à Madagascar. Échos et témoignages du terrain*, Rome : Re:Common. http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/Rapport_Accaparements_de_terres_Madagascar_2013.pdf.
- Tearfund, 2015a, *A Time for Change? Consulting Communities on a Draft Land Code in Chad*, par Gill, S et Madjenoum, J, Teddington, Tearfund. <http://tilz.tearfund.org/~media/files/tilz/research/a%20time%20for%20change%20-%20full%20report%20april%202015.pdf>.
- Tearfund, 2015b, *À la croisée des chemins : Analyse de l'impact des politiques pastorales sur les éleveurs d'Abalak, Niger*, par Touré O, sous la direction de Gill S, Teddington, Tearfund. <http://tilz.tearfund.org/~media/files/tilz/research/at%20the%20crossroads%20-%20full%20report%20march%202015%20-%20french.pdf>.
- Teyssier, A, 2010, *Décentraliser la gestion foncière ? L'expérience de Madagascar*, Perspective n° 4, Paris : Cirad. <http://www.cirad.fr/actualites/toutes-les-actualites/articles/2010/ca-vient-de-sortir/perspective-n-4-decentraliser-la-gestion-fonciere-a-madagascar>.
- Union africaine, 2010, *Policy Framework for Pastoralism in Africa: Securing, Protecting and Improving the Lives, Livelihoods and Rights of Pastoralist Communities*. <http://rea.au.int/en/content/policy-framework-pastoralism-africa-securing-protecting-and-improving-lives-livelihoods-and->.
- USAID, 2010a, *Property Rights and Resource Governance – Country Profile: Chad*, <http://usaidlandtenure.net/chad>.
- USAID, 2010b, *Property Rights and Resource Governance – Country Profile: Senegal*, <http://usaidlandtenure.net/senegal>.



tearfund

100 Church Road, Teddington TW11 8QE
T +44 (0)20 8977 9144 E tilz@tearfund.org
tearfund.org/tilz

Registered Charity No. 265464 (England and Wales)
Registered Charity No. SC037624 (Scotland)

iiied