



Plateforme de la société civile dédiée au foncier en Côte d'Ivoire

**Analyses et propositions
d'ALERTE-Foncier relatives au projet
de loi portant modification de la
loi n° 98 -750 du 23 Décembre 1998**

Juillet 2018

Contact Secrétariat technique
C/o Inades-Formation
08 BP 8 Abidjan 08
Tel :22 40 02 16

Introduction

L'importance de la question foncière rurale en Côte d'Ivoire a débouché, à la fin de la décennie 90, sur l'adoption de la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural. Cependant, depuis une vingtaine d'années, l'application de cette loi connaît des difficultés qui sont répertoriées dans la *Déclaration de Politique Foncière Rurale de la Côte d'Ivoire*.

Outre ces difficultés, la *Déclaration de Politique Foncière Rurale de la Côte d'Ivoire* définit les orientations stratégiques de la sécurisation foncière sur l'ensemble du territoire. L'une de ces orientations concerne la rénovation des outils de gouvernance du domaine foncier rural. C'est dans la mise en œuvre de cette orientation que s'inscrit le projet de loi modificative de la loi n°98-750 du 23 décembre 1998.

Les objectifs du projet de loi modificative de la loi de 98 sont mentionnés dans l'exposé des motifs :

« Les modifications proposées permettront de crédibiliser les messages de sensibilisation à l'endroit des populations, de clarifier les dispositions ambiguës de la loi, et de mettre celle-ci en conformité avec la déclaration de politique foncière du Gouvernement, qui précise les orientations du Gouvernement en matière de rationalisation des opérations de sécurisation et de rénovation des outils de gouvernance du domaine foncier rural. »

Le présent document, présente les analyses et des propositions de la plateforme ALERTE-Foncier, relatives au projet de loi modifiant la loi n° 98 – 750 du 23 décembre 1998¹. Il a été élaboré par les organisations de la société civile et personnes membres d'ALERTE-Foncier suivant une méthodologie participative et inclusive ci-dessous rappelée :

- Mai 2018 : réception du projet de loi portant modification de la loi de 98 à travers les mécanismes de veille mis en place par la plateforme ;
- Mai 2018 : recensement des contributions des membres d'ALERTE-Foncier sur le projet de loi portant modification de la loi de 98 ;
- 12 juin 2018 : atelier d'échanges et de débats sur le draft 0 des analyses et propositions d'ALERTE-Foncier relatives au projet de loi portant modification de la loi de 98 ;

¹ Projet de loi modifiant la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, telle que modifiée par les lois N°2004-412 du 14 août 2004 et N° 2013-655 du 13 septembre 2013.

- 17 juillet 2018 : atelier d'échanges, de débats et de validation des analyses et propositions relatives au projet de loi modifiant la loi N°98-750 du 23 Décembre 1998 relative au Domaine Foncier Rural.

Le présent document est donc le fruit de concertation et de consensus des membres d'ALERTE-Foncier.

I. LES AVANCEES DANS LE PROJET DE LOI

ALERTE-Foncier note avec satisfaction les avancées dans le projet de loi portant modification de la loi N°98-750 du 23 Décembre 1998 relative au Domaine Foncier Rural. Ces avancées sont les suivantes :

I.1- La clarification du statut du certificat foncier

L'article 4 nouveau indique que le certificat foncier est désormais un acte administratif qui constate l'existence de droits fonciers coutumiers. En cela, il est ainsi en cohérence avec les dispositions de l'article premier de la loi n°98-750 relative au Domaine foncier rural qui réservent exclusivement la propriété foncière aux seuls ivoiriens.

I.2-La sécurisation des droits des occupants

L'article 8 bis fait référence aux contrats. Certes, la loi foncière de 1998 prévoyait des contrats mais elle n'était pas incitative sur la question. L'inscription de cette disposition dans la loi, matérialise le vœu de la société civile qui est de sécuriser à la fois, les droits des détenteurs coutumiers et ceux des occupants.

I.3- L'ouverture du certificat foncier collectif à d'autres acteurs

L'article 9 nouveau précise que les groupements informels pouvant établir des certificats fonciers collectifs sont des groupements de personnes physiques dûment identifiées et non dotés de la personnalité morale. Cette disposition pourrait avoir des conséquences importantes sur l'accès à l'immatriculation et donc à la propriété 'collective' pour les personnes physiques membres d'un groupement informel.

En effet, jusqu'à présent la règle établie à l'article 1 de la loi de 1998 ne permettait pas, a priori, au groupement informel titulaire d'un certificat foncier collectif d'être propriétaire. A présent, en raison de ce nouvel article 9 et des modifications apportées à l'article 4, il est dorénavant possible que les personnes physiques, membres d'un groupe informel, titulaire d'un certificat foncier collectif, immatriculent leur terre et donc en deviennent « copropriétaires ».

I.4- L'interdiction de la cession des terres dépourvues de certificat foncier

L'article 17 bis vise, comme il est indiqué dans l'exposé des motifs, à formaliser l'interdiction de la cession des terres rurales sur lesquelles les droits fonciers n'ont pas fait l'objet de clarification. Il s'agit d'éviter de perpétuer les cessions illégales, qui ont complexifié et corrompu la gestion du domaine foncier rural, et auxquelles la loi de 1998 était censée remédier. Ce point relève de la régulation du marché foncier qui s'impose pour une meilleure gestion du patrimoine foncier.

Ces avancées prouvent à suffisance que le Gouvernement est à l'écoute des propositions faites par les différents acteurs intéressés par la question de sécurisation du foncier rural. Se basant sur ce fait, ALERTE-Foncier se permet de présenter ci-dessous, ces analyses et propositions d'amendement du projet de loi modifiant la loi n°98-750 du 23 Décembre 1998 relative au Domaine Foncier Rural.

II. ANALYSES ET PROPOSITIONS SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI N°98-750 DU 23 DECEMBRE 1998 RELATIVE AU DOMAINE FONCIER RURAL

Les analyses et propositions sont présentées en six points :

- Composition du domaine foncier rural ;
- Clarification du statut du certificat foncier ;
- Terres sans maitre ;
- Consolidation des droits concédés ;
- Cession du certificat foncier ;
- Cession des terres dépourvues de certificat foncier.

II.1- Sur la composition du domaine foncier rural

Rappel de l'Article

Article 2 nouveau : *Le Domaine Foncier Rural est à la fois :*

- hors du domaine public ;
- hors des périmètres urbains ;
- hors des zones d'aménagement différé officiellement constituées ;
- hors du domaine forestier classé et des aires protégées ;
- Hors des zones touristiques.

Le Domaine Foncier Rural est composé :

A titre permanent :

- *des terres propriété de l'Etat,*
- *des terres propriété des collectivités publiques et des particuliers,*

- *des terres sans maître.*

A titre transitoire :

- *des terres du domaine coutumier,*
- *des terres du domaine concédé par l'Etat à des collectivités publiques et des particuliers.*

L'article 2 nouveau exclut du domaine foncier rural les **aires protégées** et **zones touristiques**, pour qu'aucun titre de propriété ou certificat foncier ne puisse y être délivré. Cette modification apparaît logique pour les aires protégées qui appartiennent au domaine public² de l'Etat. Les conséquences juridiques de cette appartenance sont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des aires protégées. Cela signifie que celles-ci ne peuvent être cédées à des tiers avant d'avoir fait l'objet d'une mesure de déclassement et que l'Etat ne court aucun risque d'être dépossédé des portions desdites aires à son insu ou du fait de sa négligence.

S'agissant des zones touristiques, le cadre normatif³ les régissant n'établit pas qu'elles font partie du domaine de l'Etat qui est subdivisé en deux catégories, le domaine public et le domaine privé. Le premier est composé des biens de l'Etat qui sont affectés soit à l'usage public, soit au service public, et spécialement aménagés à cet effet. Le second renvoie, quant à lui, à l'ensemble des biens appartenant à l'Etat mais qui ne sont affectés ni à l'usage du public ni au service public. En conséquence, il est impossible de préjuger que la volonté de l'Etat⁴ de renforcer la protection des zones touristiques est une activité d'intérêt général.

En outre, le nouveau texte, en prévoyant au titre des zones qui sont hors du domaine public, l'existence de zones touristiques, ne dit pas comment lesdites zones seront constituées. Il aurait été souhaitable, afin d'éviter toute méprise, que les dispositions actuelles disent expressément comment ces zones seront constituées et que les balises soient instaurées pour éviter tout abus. En l'état, il pourrait donner lieu à des amalgames notamment la dépossession des communautés de leurs terres coutumières.

Enfin, les nombreux problèmes soulevés⁵ par les aires protégées (délimitation des territoires des villages riverains d'une forêt classée ou d'une aire protégée, problèmes liés au déclassement d'anciennes forêts classées, etc.) et les zones d'aménagement différé (délimitation des territoires des villages, protection des droits des populations,

² Art. 7 loi n°2002-102 du 11 février 2002 relative à la création, à la gestion et au financement des parcs nationaux et des réserves naturelles

³ Loi N°2014-139 du 24 mars 2014 portant code du tourisme

⁴ Exposé des motifs du Projet de loi modifiant la loi N°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, telle que modifiée par les lois N°2004-412 du 14 août et N° 2013-655 du 13 septembre 2013

⁵ *Etude des mécanismes permettant de gérer les problèmes posés par les limites entre les terres villageoises et les autres domaines, Rapport final, juillet 2017*

légalité du texte portant extension de la ville) devraient militer en faveur du maintien des zones touristiques dans le domaine foncier rural. Ceci est davantage renforcé par le fait que les populations riveraines continuent, pour la plupart des cas, de se considérer comme véritable propriétaire de ces espaces. C'est ce qui explique en grande partie les nombreuses crises foncières, lourdes de conséquences, liées aux infiltrations continues des forêts classées, des réserves naturelles et des parcs nationaux par les populations riveraines.

Au regard de ce qui précède et compte tenu des risques encourus par les communautés rurales, ALERTE-Foncier émet des réserves sur l'exclusion des zones touristiques du domaine foncier rural. Dans cette logique, Alerte-Foncier propose de ne pas exclure les zones touristiques de la composition du domaine foncier rural. L'article sera ainsi reformulé :

« Le Domaine Foncier Rural est à la fois :

- hors du domaine public ;
- hors des périmètres urbains ;
- hors des zones d'aménagement différé officiellement constituées ;
- hors du domaine forestier classé et des aires protégées. »

II.2- Sur la clarification du statut du certificat foncier

Rappel de l'Article

Article 4 nouveau : La propriété d'une terre du Domaine Foncier Rural est établie à partir de l'immatriculation de cette terre au Registre Foncier ouvert à cet effet par l'Administration.

Dans le domaine foncier rural coutumier, les droits coutumiers sont constatés par le Certificat Foncier.

Les terres objet de Certificats Fonciers Individuels ou Collectifs doivent être immatriculées dans un délai fixé par décret pris en Conseil des Ministres.

La procédure d'immatriculation des terres objet de Certificats Fonciers est définie par décret.

Au-delà de l'avancée mentionnée au point 1.1, l'article 4 nouveau précise que la propriété d'une terre du domaine foncier rural est **uniquement** établie à partir de l'immatriculation de cette terre au registre foncier. Conformément à l'article 9 nouveau, il est souhaitable de préciser que les terres peuvent être immatriculées collectivement.

Si on part de l'objectif de la loi de 98 qui est celui de transformer les droits coutumiers en droit moderne, le certificat foncier apparaît alors comme un document de reconnaissance de ces droits coutumiers. Le titre foncier devient ainsi la consolidation

de ces droits. Dans ce cas, il serait souhaitable d'alléger la procédure d'obtention du titre foncier.

Par exemple, pour la facilitation de cette procédure, il serait souhaitable de voir dans les différentes étapes d'obtention du titre foncier, en accord avec les acteurs étatiques (la direction des impôts), les éléments dont on peut faire l'économie, de sorte que l'enquête qui a abouti à la reconnaissance des droits coutumiers ne soit plus discutée, mais soit reconnue pour les deux étapes. C'est dire qu'après l'obtention du certificat foncier, le titre foncier devrait être systématique par une simple manifestation d'intérêt.

Au regard de ce qui précède, ALERTE-Foncier propose une reformulation de l'article 4 nouveau comme suit :

« La propriété d'une terre du Domaine Foncier Rural est établie à partir de l'immatriculation de cette terre au Registre Foncier ouvert à cet effet par l'Administration.

Dans le domaine foncier rural coutumier, les droits coutumiers sont constatés par le certificat Foncier.

*Les terres objet de certificats fonciers individuels ou collectifs doivent être immatriculées **individuellement ou collectivement** dans un délai fixé par décret pris en Conseil des ministres.*

La procédure d'immatriculation des terres objet de Certificats fonciers est définie par décret ».

II.3- Sur les terres sans maître

Rappel de l'Article

Article 6 nouveau : *Les terres qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat et sont gérées suivant les dispositions de l'article 21 ci-après. Ces terres sont immatriculées, aux frais du locataire ou de l'acheteur. Outre les terres, objet d'une succession ouverte depuis plus de trois ans non réclamés, sont considérées comme sans maître :*

- *Les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatés dans un délai fixé par décret pris en Conseil des Ministres ;*
- *Les terres concédées sur lesquelles les droits du concessionnaire n'ont pu être consolidés dans un délai fixé par décret pris en Conseil des Ministres.*

Le défaut de maître est constaté par décret pris en Conseil des Ministres.

La procédure de constatation des terres sans Maître est définie par décret.

La notion de « terres sans maître » proposée dans l'article 6 révisé est différente de ce que l'on a connu avant 1998. Sont qualifiées de terres sans maître :

- a) Les terres objet d'une succession ouverte depuis plus de trois ans non réclamées
- b) Les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatés dans un délai fixé par décret pris en Conseil des ministres
- c) Les terres concédées sur lesquelles les droits du concessionnaire n'ont pu être consolidés dans un délai fixé par décret pris en Conseil des ministres.

Pour la première catégorie de terres, le rédacteur de cet article n'a fait que reprendre une disposition du Code civil qui prévoit que « les biens sans maître appartiennent à l'Etat ». Il est donc clair que dans une succession il peut arriver qu'un citoyen refuse en héritage une terre qui n'est pas bénéfique pour lui. Dans ce cas, ladite terre peut ne plus avoir de maître et pourrait être déclarée « terre sans maître ».

Pour la deuxième catégorie, l'élément qui consacre les « terres sans maître » est le non-respect du délai pour faire constater les droits coutumiers exercés de façon paisible et continue. Autrement dit, l'article sanctionne l'inertie des personnes n'ayant pas fait la procédure pour faire constater leurs droits dans les délais fixés par décret pris en Conseil des ministres. Cette sanction pourrait être comprise comme une expropriation insidieuse des populations de leurs terres.

En référence à la délimitation des territoires des villages qui est une autre procédure clé dans le processus de sécurisation foncière⁶, aucune terre ne devrait logiquement être déclarée sans maître, la parcellisation se faisant à l'intérieur des territoires villageois. En d'autres termes, suivant la logique de délimitation des territoires des villages, chaque parcelle de terre est reliée à une communauté. Partant de ce principe, il ne saurait y avoir des terres sans maître. **L'expression « terres sans maître » est un abus dont l'objectif reste la dépossession illégale des terres des communautés par l'Etat. L'expression ne devrait plus être utilisée dans le cadre du foncier rural.**

A la lumière de ce qui précède, ALERTE-Foncier propose la suppression des deux dernières catégories des terres (b et c ci-dessus) susceptibles d'être déclarées « terres sans maître ». L'article 6 nouveau sera ainsi reformulé :

⁶ La sécurisation foncière : l'ensemble des processus, actions et mesures de toute nature, visant à permettre à l'utilisateur et au détenteur de terres rurales de mener efficacement leurs activités productives, en les protégeant contre toute contestation ou trouble de jouissance. Au sens de la loi de 1998 sur le domaine foncier rural, la sécurisation s'entend à la fois de la certification des terres coutumières et de la consolidation des droits des concessionnaires.

La sécurisation recouvre quatre réalités : (1). la clarification des droits sur les biens fonciers ruraux et la sensibilisation ; (2). la certification des terres et la délimitation des territoires des villages ; (3). L'enregistrement des droits et la tenue du registre foncier et (4).la contractualisation.

« Les terres qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat et sont gérées suivant les dispositions de l'article 21 ci-après. Ces terres sont immatriculées, aux frais du locataire ou de l'acheteur. Sont considérées comme sans maître, les terres objet d'une succession ouverte depuis plus de trois ans non réclamés. »

Le défaut de maître est constaté par décret pris en Conseil des ministres.

La procédure de constatation des terres sans maître est définie par décret ».

II.4- Sur la consolidation des droits concédés

Rappel de l'Article

***Article 12 nouveau :** Tout concessionnaire d'une terre non immatriculée doit en requérir l'immatriculation à ses frais, suivant les procédures définies par décret pris en Conseil des Ministres.*

Selon l'article 12 nouveau, la procédure de consolidation des droits concédés est définie par décret pris en conseil des ministres. Toutefois, la nouvelle formulation n'est toujours pas suffisamment protectrice des détenteurs de droits coutumiers.

En effet, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 98-750 du 23 Décembre 1998, l'Etat s'est proclamé, en violation des textes, le propriétaire éminent des terres rurales. C'est dans ce cadre qu'il a délivré par le biais des autorités administratives que sont les ministres, Préfets, Sous-préfets des autorisations d'occupation de terres rurales. Des arrêtés de concession provisoire sous réserve des droits des tiers, des lettres d'attribution, des permis d'occuper ou des autorisations d'occuper ont ainsi été délivrés, dans bien des cas, sans purge des droits coutumiers. N'ayant plus cette possibilité du fait de l'entrée en vigueur de la loi relative au domaine foncier rural, ceux qui ont bénéficié de ces autorisations, c'est-à-dire les concessionnaires, sont invités à consolider leurs droits sur les terres en les immatriculants.

L'article semble présumer que toutes les concessions foncières accordées par l'Etat sont légales et équitables. Il exclut l'idée que certaines ont été obtenues dans des conditions peu respectueuses de la procédure en la matière (la purge des droits). Dans ces conditions, la procédure de consolidation des droits des concessionnaires doit prendre en compte cette préoccupation préalable de purge des droits coutumiers afin d'éviter les tensions entre les communautés et les concessionnaires.

Le cas du conflit foncier entre l'Etat de Côte d'Ivoire, la communauté villageoise de Famienkro (village du département de Prikro) et la multinationale SIAT en est une parfaite illustration parmi tant d'autres.

Pour éviter que des cas comme celui de Famienkro ne se reproduisent, il est nécessaire de mettre un accent particulier sur la clarification et la purge des droits coutumiers.

Dans cette orientation, Il serait donc souhaitable de prévoir que les concessionnaires qui ont déjà purgé les droits coutumiers ne soient pas soumis à l'obligation de le faire une nouvelle fois et que ceux qui ne l'ont pas fait le fassent.

Au regard de ce qui précède, ALERTE-Foncier propose la reformulation suivante :
« *Tout concessionnaire d'une terre non immatriculée doit en requérir l'immatriculation à ses frais, suivant les procédures définies par décret pris en Conseil des ministres **après la purge effective des droits coutumiers*** ».

II.5- Sur la cession du certificat foncier

Rappel de l'Article

***Article 17 nouveau** : Le Certificat Foncier peut être cédé, en tout ou en partie, par acte authentifié par l'autorité administrative, à un tiers ou, lorsqu'il est collectif, à un membre de la collectivité ou du groupement, dans les limites de l'article 1 ci-dessus.*

L'article 17 indique que le certificat foncier est cédé dans les limites de l'article 1 de la loi de 1998, alors que celui-ci ne fait pas cas des personnes qui ont le droit de se faire établir un certificat foncier, mais plutôt les personnes qui peuvent être propriétaires d'une terre rurale. Est-ce à dire que le certificat foncier ne devrait être cédé qu'aux personnes qui peuvent être propriétaires ?

Vu cette contradiction, il est indispensable de clarifier cette question, dans la mesure où le certificat foncier est accessible à tous, il est sans intérêt de mentionner que sa cession se fera dans les limites de l'article 1er qui précise les conditions d'accès à la propriété foncière rurale.

Au regard de cette compréhension et pour éviter tout amalgame, Alerte-Foncier propose de clarifier cette question,

II.6- Sur la cession des terres dépourvues de certificat foncier

Rappel de l'Article

Article 17 bis :

Les terres coutumières dépourvues de Certificat Foncier ne peuvent faire l'objet de cession à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les conditions de réalisation de toute autre transaction sur les terres visées à l'alinéa précédent sont déterminées par décret.

L'article 17 bis, comme cela est indiqué dans l'exposé des motifs, vise à « formaliser l'interdiction de la cession des terres rurales sur lesquelles les droits fonciers n'ont pas fait l'objet de clarification. Il s'agit d'éviter de perpétuer les cessions illégales, qui ont complexifié et corrompu la gestion du domaine foncier rural, et auxquelles la loi de 1998 était censée remédier ».

Autrement dit, l'Etat veut réguler le marché foncier en intervenant uniquement sur le droit d'aliéner à travers un transfert définitif marchand (vente ou cession). C'est un progrès de la loi relative au domaine foncier rural (qui n'avait jamais abordé la question de la régulation ou du contrôle du marché) au regard du statut de la terre qui est un bien particulier.

Au-delà de l'interdiction des ventes (cessions), l'Etat veut fixer **les conditions de réalisation de toute autre transaction sur des terres dépourvues de Certificat Foncier (cf. alinéa 2 de l'article 17 bis)**. Cette volonté de l'État d'enfermer les populations dans un formalisme expressément déterminé par la loi ou par décret peut poser un problème non seulement à cause de la liberté contractuelle, mais également à cause de la diversité des arrangements sur les biens fonciers ruraux.

Même en milieu urbain, des transactions sont faites entre acquéreurs (les sociétés immobilières, des individus, etc.) et les détenteurs de droits coutumiers avec des attestations de propriété coutumière délivrées par les chefs de village qui constituent la base légale pour prétendre au titre foncier (l'ACD).

Au regard de ce qui précède, ALERTE-Foncier propose la suppression de l'alinéa 2 et le maintien du seul alinéa 1 comme suit :

« Les terres coutumières dépourvues de certificat foncier ne peuvent faire l'objet de vente à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. »