

Vers une remise à plat?

**BILAN CRITIQUE DU DROIT FONCIER RURAL ET FORESTIER
EN CÔTE D'IVOIRE**



Vers une remise à plat? Bilan critique du droit foncier rural et forestier en Côte d'Ivoire

Liz Alden Wily¹

Mai 2015

ISBN: 978-1-906607-53-1

Remerciements

Je suis extrêmement reconnaissante à Julia Christian, du Fern, qui s'est chargée d'organiser la traduction des textes de loi et qui a contribué à la rédaction du présent document. Je remercie également le Dr Kouame Raphael Kra d'avoir gentiment mis ces textes à ma disposition. Les erreurs et interprétations erronées potentielles des textes de loi ne relèvent que de la responsabilité de l'auteur.

Fern souhaite remercier l'Union européenne et le Département de développement international du Royaume-Uni pour leur soutien financier. Les points de vue exprimés dans ce rapport ne sont pas nécessairement partagés par ces bailleurs.



Bureau de Fern R.U., 1C Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ,

Royaume-Uni

Bureau de Fern Belgique, Rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles, Belgique

www.fern.org

1 L'auteur du présent document est une experte indépendante des régimes fonciers et de la gouvernance des ressources naturelles, avec une spécialisation dans les systèmes coutumiers de propriété foncière. Elle occupe les fonctions de conseillère technique, de chercheuse et de praticienne. Elle exerce ses activités dans le monde entier et prodigue des conseils à des gouvernements, des groupes de réflexion, des consortiums, des universités et des programmes internationaux.

L'objectif du présent rapport est d'analyser de manière critique le droit foncier rural et le droit forestier en Côte d'Ivoire dans le contexte africain. Le document commence avec un aperçu des régimes fonciers coutumiers à travers l'Afrique, et les approches de différents pays pour parvenir à une protection juridique. Il examine ensuite le contexte ivoirien, en regardant les conditions historiques qui influent sur le droit foncier moderne; le cadre juridique foncier actuel; et les lacunes du cadre juridique ainsi que les recours possibles. Le document se termine par une discussion des répercussions du nouveau Code forestier de la Côte d'Ivoire sur le foncier rural, en identifiant les aspects potentiellement imprécis ou incompatibles, et offrant des suggestions de solutions possible.

Sommaire

Résumé	5
Introduction	9
<i>Encadré 1 : Le foncier moderne en Afrique</i>	9
1 Contexte africain	12
<i>Encadré 2 : Dix indicateurs clés de la sécurité juridique des droits fonciers coutumiers en 2015</i>	15
2 Développement historique du droit foncier rural en Côte d'Ivoire	18
<i>Encadré 3 : Calendrier des développements clés affectant le droit foncier moderne en Côte d'Ivoire</i>	18
<i>Encadré 4 : Articles clés du décret de 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique-Occidentale Française</i>	25
3 Le cadre juridique actuel relatif au droit foncier rural en Côte d'Ivoire	31
<i>Encadré 5 : Sommaire des dispositions clés de la Loi relative au Domaine Foncier Rural (1998)</i>	34
4 Critique de la Loi relative au domaine foncier rural	40
5 Solutions suggérées	55
6 Le Code forestier dans le cadre des droits fonciers	63
<i>Encadré 6 : La loi portant code forestier (2014)</i>	63
Annexe I : Les principaux textes d'application de la Loi relative au domaine foncier rural	70
<i>Encadré 7 : Les caractéristiques du Certificat Foncier</i>	72
<i>Encadré 8 : Certificat foncier</i>	74
Annexe II : Donner aux droits coutumiers la même valeur que des titres de propriété sans passer par l'immatriculation : exemples issus d'autres pays	77
Annexe III : Protection des droits coutumiers en Tanzanie	79
Annexe IV : Références	80

Résumé

La plupart des terres en Afrique sont rurales : les zones urbaines représentent moins de deux pour cent de l'ensemble du territoire, bien qu'elles accueillent plus de quarante pour cent de la population du continent. La majorité des zones rurales sont couvertes de forêts et de pâturages.

En Afrique, le traitement juridique des droits fonciers coutumiers constitue une problématique majeure. Le traitement des droits fonciers est à la fois influencé par des facteurs historiques et par la transformation capitaliste qui s'opère à un rythme effréné. Les terres sont de plus en plus traitées comme une marchandise et leur propriété et leur jouissance se concentrent entre les mains de quelques-uns. La contestation relative aux droits fonciers dans les pays africains oppose surtout la majorité composée des populations pauvres et les élites fortunées, bien que le problème soit parfois lié à des considérations ethniques, religieuses ou politiques. Ce conflit touche profondément les communautés les plus traditionnelles et a une incidence considérable sur les zones urbaines, où de nombreux jeunes villageois se sont installés.

Dans un contexte d'accumulation et de dépossession croissantes et de sécurité foncière en berne, nombreux sont ceux qui s'inquiètent du statut et de la protection de la propriété non immatriculée de terres et de ressources et des conceptions des droits contestées. Comme l'ont montré les événements survenus dans plus de la moitié des États africains depuis 1970, la contestation concernant la propriété des terres entraîne régulièrement de violents conflits sociaux qui dégénèrent parfois même en conflits armés. Le rôle de l'État africain moderne dans le domaine de la propriété foncière est dès lors essentiel.

La résolution des problèmes liés aux régimes fonciers en cette période de transformation sociale rapide constitue un défi majeur. Le présent rapport propose une analyse critique de la Loi relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire dans le contexte des initiatives entreprises en Afrique pour trouver une solution à cette problématique par le biais de politiques et de législations foncières réformatrices.

La Côte d'Ivoire a adopté une nouvelle Loi relative au domaine foncier rural en 1998, qui semblait s'inscrire dans le cadre de ce nombre croissant de législations foncières progressistes et réformatrices. Elle a semblé même enfin reconnaître que l'idée d'une Afrique sans propriétaires était un mythe et que les droits coutumiers devaient être traités comme de réels intérêts immobiliers. Elle a réalisé d'importants progrès en permettant aux communautés de voir leurs droits reconnus officiellement sur une base coutumière en tant que collectivités. Ceci a semblé ouvrir la voie à une reconnaissance juridique des propriétés familiales, ainsi qu'au droit des communautés à posséder des terres en tant que groupe. Sur cette base, les communautés pourraient, apparemment, prendre des dispositions en interne pour des questions telles que l'usufruit et d'autres droits. La loi a semblé également permettre aux communautés de qualifier officiellement de biens communs des zones boisées et pastorales résiduelles situées en dehors des propriétés familiales.

Un examen plus approfondi permet de constater qu'aucune de ces mesures progressistes n'est mise en œuvre dans la Loi relative au domaine foncier rural de 1998. Le potentiel de la Loi relative au domaine foncier rural est entravé par un obstacle majeur : pour que les droits fonciers soient identifiés, immatriculés et certifiés, des « certificats fonciers » doivent être transformés en titres de propriété. Les droits coutumiers tels que précisés dans les certificats fonciers ne sont donc pas considérés comme étant assortis des attributs ou de la protection dont bénéficie la véritable propriété. Ils sont considérés comme inférieurs à la propriété, peut-être comme des simples droits d'occupation et d'usage sur des terres sans maître. Pour être garantis, les droits coutumiers doivent être transformés en droits de propriété par le biais de leur conversion en titres fonciers, un concept hérité de la France dans le droit colonial et postcolonial. De plus, seules des personnes physiques ou morales peuvent détenir ce type de titres.

La Loi relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire a pour objectif explicite de supprimer les droits

coutumiers et le domaine coutumier en général. Les droits coutumiers sont de nature temporaire et ne sont valables que jusqu'à une date butoir pour l'acquisition obligatoire de certificats et leur conversion en titres de propriété. Cette date butoir est fixée à 2023. À partir de 2023, les propriétaires coutumiers de terres qui n'auront pas obtenu de certificats puis de titres de propriété pour les terres détenues à titre individuel – y compris les titulaires non autochtones de droits dérivés dans le cadre du régime coutumier – seront considérés comme dépourvus de terres aux yeux de la loi, dans la mesure où les terres traditionnelles deviendront des *terres sans maître*. En vertu de la législation de l'État, leurs droits ne seront plus valables et, tout comme à la période coloniale, ils redeviendront de simples occupants autorisés à rester sur un terrain de l'État, des squatteurs sur leurs propres terres coutumières. L'État sera donc libre de disposer de leur terre comme il le souhaite. Il est donc illusoire de penser que la loi relative au domaine foncier rural a permis de se débarrasser de la notion de *terra nullius* ou de *terres sans maître*. Elle n'offre qu'un sursis temporaire, à l'issue duquel cette notion sera réaffirmée de manière plus définitive et sans appel.

L'approche des droits fonciers coutumiers adoptée dans la Loi relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire, bien que commune en Afrique par le passé, a été en grande partie remise en question et abandonnée depuis 1998. À ce moment-là, le Ghana, le Botswana, l'Afrique du Sud et l'Ouganda avaient déjà établi que les droits coutumiers étaient protégés, qu'ils soient ou non immatriculés, et qu'ils avaient la même force juridique que les droits découlant d'un titre immatriculé.

L'approche adoptée dans la loi ivoirienne de 1998 correspond tout à fait à la méthode classique d'attribution de titres de propriété foncière, promue activement en Afrique, mais avec peu de succès, depuis les années 1960 avec le soutien de donateurs. Cette procédure d'attribution de titres de propriété se fonde sur les droits coutumiers, pour ensuite les convertir en types de propriété qui arrachent ces droits de leur source de compétence – la communauté – et les dépouillent de leurs charges coutumières, y compris les obligations liées aux terres envers les membres de la famille et la reconnaissance des droits d'usage des non-propriétaires. Elle supprime également les arrangements nuancés et variés quant à l'utilisation des terres par des locataires et des acquéreurs de terres.

Dans ces conditions, il est difficile de considérer la Loi relative au domaine foncier rural comme moderne ou équitable. Elle crée une situation inconfortable similaire à celle observée de 1900 aux années 1960. En réalité, la menace contre les droits traditionnels posée par la Loi de 1998 est bien plus significative que pendant cette période précédente, dans la mesure où cette loi transforme la certification et la transformation des droits coutumiers en une propriété non coutumière obligatoire. Les enjeux sont donc considérablement plus importants.

L'application de la Loi relative au domaine foncier rural est également assortie de problèmes d'ordre plus pratique. Le type particulier de formalisation qu'elle prévoit est quasiment impossible à appliquer à grande échelle. Elle repose également sur deux hypothèses erronées : premièrement, celle selon laquelle tous les droits coutumiers peuvent être identifiés et convertis par le biais de l'immatriculation en à peine dix ans, et deuxièmement, celle selon laquelle la majorité des propriétaires fonciers sont en faveur de cette formalisation et disposés à payer pour celle-ci. Les coûts de l'immatriculation imposés aux propriétaires fonciers s'élèvent à plusieurs milliers de dollars qu'ils ne possèdent pas. La menace des impôts fonciers ultérieurs, la multiplicité des procédures et des acteurs concernés, les exigences de cartographie tout à fait irréalistes et un soutien institutionnel inadéquat font partie des facteurs qui rendent la mise en œuvre rapide de la loi improbable, même en temps de paix.

Les communautés peuvent obtenir des certificats collectifs pour les terres partagées, mais leur statut collectif ne sera pas reconnu lorsque ces certificats seront convertis en titres de propriété, ce qui a également un effet dissuasif. La Loi relative au domaine foncier rural part du principe que la communauté devra se dissoudre par le biais de la subdivision des terres. Pour éviter cela, les communautés peuvent décider de créer et d'immatriculer une entité juridique à laquelle elles conféreront leurs droits partagés, mais il s'agit là d'une option coûteuse. Les communautés peuvent également devenir un locataire officiel de l'État ou l'une de ses agences gouvernementales locales, mais cette solution n'est pas non plus idéale.

En raison de ces facteurs, il est pratiquement impossible que les terres collectives coutumières soient pleinement intégrées en tant que forme de propriété privée. Les familles ne peuvent pas non plus obtenir

de droits sur cette base. Au lieu de cela, comme dans le cadre des anciens programmes d'attribution de titres, à présent largement rejetés, le titre de propriété ne mentionne qu'un individu, généralement le chef de famille (un homme), comme étant le propriétaire.

La Loi relative au domaine foncier rural permet par ailleurs aux concessionnaires et aux titulaires de baux de convertir aisément leurs droits en titre de propriété absolu, ce qui pose également problème. Elle n'offre pas non plus de procédure permettant à ces propriétés, lorsqu'elles ont été injustement prises du secteur coutumier, d'être directement rétablies comme étant des terres communautaires.

Il convient en outre de soulever certains doutes concernant la définition du « domaine foncier rural » qui est qualifié de résiduel par rapport à d'autres catégories de terres, notamment vis-à-vis de la propriété de l'État toujours plus élargie sous la forme fallacieuse de « domaine public ». Il est urgent de minimiser le rôle de l'État en tant que bailleur et propriétaire foncier privé, du moins pour lui permettre d'agir de manière plus désintéressée et indépendante pour l'allocation des terres. De plus, la Loi relative au domaine foncier rural ne promeut pas pour l'instant la décentralisation de la gouvernance foncière quotidienne à l'échelle locale dans toute la mesure du possible. Des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR) sont prévus, mais ils ne semblent pas être élus ou devoir répondre de leurs actes auprès de leurs électeurs; ils ne sont pas non plus investis de responsabilités importantes.

Dans la pratique, ce sont d'autres problèmes qui ont entraîné la remise en question de la Loi relative au domaine foncier rural après sa promulgation. Les dispositions de la loi qui empêchent les étrangers de posséder directement des terres, et risquent de réduire les droits de propriété des Ivoiriens originaires d'autres régions du pays, ont attiré l'attention des détracteurs de cette loi juste après sa promulgation début 1999. Après avoir été encouragés depuis les années 1920 à utiliser des terrains boisés pour les célèbres plantations de cacao, d'huile de palme et d'autres cultures, et après avoir reçu la garantie du Président Houphouët-Boigny en 1963 que « la terre appartient à celui qui la met en valeur », ces deux groupes ont été scandalisés que la nouvelle loi réduise leurs droits de propriété. Ces droits avaient été acquis en vertu du régime coutumier ou étatique en tant que droits dérivés, avec l'État ou les propriétaires originaux en tant que propriétaires. Les propriétaires originaux ont vu en cette loi l'autorisation de se réapproprier pleinement les terres des étrangers ou des allogènes, indépendamment des accords qu'ils, ou leurs ancêtres, avaient conclus avec ces immigrants. Les conséquences ont été un conflit social et deux guerres civiles qui ont absorbé la première décennie du nouveau siècle.

Pour toutes les raisons susmentionnées, la formalisation des droits fonciers de la manière prévue a été quasiment nulle en pratique. Pour une raison ou une autre, la population semble avoir voté avec ses pieds. Moins d'un millier de certificats fonciers ont été délivrés – et la durée de validité de la plupart de ces certificats est incertaine, dans la mesure où ils expirent s'ils ne sont pas immatriculés dans les trois ans.

Sans un réexamen de l'approche de la Loi relative au domaine foncier rural par rapport aux droits fonciers coutumiers, les efforts de réduction des coûts de formalisation des droits fonciers seront vains. La Côte d'Ivoire doit repenser la manière dont les droits coutumiers sont protégés avant l'immatriculation et déterminer s'ils doivent être immatriculés pour être protégés. Il ne s'agit pas d'abandonner le souhait raisonnable de voir autant de droits que possible certifiés formellement. Il s'agit de remettre en question ce qu'implique généralement cette formalisation, la manière de l'obtenir et son utilité pour rendre la certification obligatoire.

À l'issue de ce processus, des changements pratiques pourraient être plus aisément mis en œuvre, tels que la suppression des exigences de cartographie inutiles et très coûteuses et, surtout, la simplification de la formalisation des droits en une seule étape localisée.

Il y a aussi un besoin urgent d'une loi foncière moderne où les familles et les communautés, et non pas uniquement les individus, sont considérées comme des personnes physiques éligibles pour l'immatriculation. Il est par ailleurs recommandé que les décideurs politiques s'efforcent de mieux intégrer la délimitation et l'immatriculation parallèles des territoires des villages en tant qu'unités administratives. Ce processus fournirait un cadre pour une administration foncière considérablement décentralisée par des comités élus et légalement habilités. L'identification des droits fonciers communaux, individuels et familiaux constituerait l'une des tâches de ces comités. Dans un premier temps, ils pourraient

simplement procéder à la délimitation des territoires des villages, afin de permettre la réservation des forêts, des pâturages et d'autres ressources communales en tant que terres communes, en vue de leur immatriculation en temps voulu. Cette identification permettrait également la protection de ces terres de toute expansion ad hoc par des membres individuels de la communauté. Les règles d'accès et d'usage de chaque zone commune pourraient être aisément élaborées par les communautés, notamment en ce qui concerne la désignation des terres les plus vulnérables en tant que zones protégées possédées et gérées par la communauté.

Des liens plus solides doivent être forgés sur ces questions entre la Loi relative au domaine foncier rural et le nouveau Code forestier de 2014. La nouvelle loi forestière fait un pas important pour permettre le transfert des droits de propriété sur les arbres, de l'Etat, vers les communautés vivant sur les terres où les arbres se trouvent. Cependant, tant que les terres coutumières ne sont pas immatriculées, les droits de propriété sur les arbres risquent de revenir à l'Etat une fois passée la date limite d'immatriculation en 2023. Ceci crée une situation d'insécurité pour les communautés et incite à déboiser. En outre, lier la propriété sur les arbres à la propriété foncière peut augmenter les conflits au niveau local ou, selon les normes coutumières, les arbres peuvent être considérés comme appartenant séparément (par exemple, par la personne qui a planté l'arbre, qui pourrait avoir migré plus récemment dans la région) de la terre (qui pourrait être possédée par un habitant traditionnel). Le code forestier stipule que la question des droits fonciers sur les arbres sera abordée dans un texte d'application ; ce document suggère comment faire.



Introduction

L'objectif du présent document est de procéder à une analyse critique de la Loi relative au domaine foncier rural (1998) et du Code forestier (2014), afin de déterminer dans quelle mesure ces législations protègent les intérêts fonciers coutumiers et, lorsqu'elles présentent des lacunes, de proposer des solutions.

Le présent document n'est pas rédigé pour des spécialistes du droit foncier, mais bien pour la société civile, le gouvernement, les bailleurs de fonds et les autres acteurs qui souhaitent mieux comprendre la situation juridique actuelle en ce qui concerne les droits coutumiers. La propriété des terres et des ressources peut s'avérer complexe; des explications sont fournies lorsque l'auteur le juge nécessaire. L'encadré 1 propose une brève introduction sur la propriété foncière en Afrique.

Encadré 1 : Le foncier moderne en Afrique

- a. La plupart des droits fonciers en Afrique sont coutumiers, dans la mesure où ils découlent de la pratique communautaire locale et où ils sont définis et garantis par cette pratique et non pas par des lois étatiques. La pratique communautaire locale est désignée par les termes « coutume » ou « droit coutumier » (bien que le contenu de cette pratique ne soit pas toujours très traditionnel).
- b. Le droit foncier étatique est le droit national qui prévaut sur les pratiques coutumières, sauf mention contraire. Tous les Africains vivent au sein d'États, et le contenu du droit de l'État détermine la manière dont les droits communautaires sont traités.
- c. La propriété foncière peut signifier soit que le propriétaire possède la terre ou qu'il possède des droits sur cette terre, tels que des droits d'occupation, d'usage ou de développement. Cette distinction est très pertinente pour l'Afrique, dans la mesure où de nombreuses lois nationales attribuent la propriété de toutes les terres, ou de toutes les terres non immatriculées, à l'État. L'État est défini de différentes manières, mais il est de plus en plus souvent considéré comme un synonyme de nation, ce qui signifie que la nation possède les terres en commun. Dans la pratique, les gouvernements se comportent toutefois comme si gouvernement et État étaient la même chose. Il leur arrive d'oublier qu'ils agissent au nom de la nation.
- d. Lorsque l'État possède toutes les terres, comme c'est le cas dans plus de la moitié des États africains, les droits de propriété de la population se limitent à la détention de droits sur ces terres. Le contenu de ces droits de propriété peut être substantiel, dans la mesure où il existe peu de différences entre le fait de posséder une terre directement et de posséder des droits sur cette terre. Le Royaume-Uni est un excellent exemple de ce système. La Reine possède toutes les terres situées en Angleterre et au pays de Galles, mais ses sujets peuvent acquérir un droit en tenure libre sur des terres et elle n'interfère avec aucune de ces transactions. Une tenure libre anglaise n'est assortie d'aucune échéance et elle peut être vendue librement sur le marché ouvert. En revanche, lorsque les gouvernements se comportent plutôt comme des propriétaires des terres, ils ont tendance à également limiter la substance

>

>

des droits sur ces terres, par exemple en ne permettant à ces droits d'être acquis que pour une durée limitée, ou en limitant le droit de les échanger.

- e. Les conditions nécessaires pour devenir propriétaire ou détenir des droits sur des terres varient selon les modalités du droit étatique ou coutumier. Le droit étatique a tendance à limiter la propriété aux personnes physiques ou morales et ne considère comme des personnes physiques que les individus. Le droit foncier coutumier ou communautaire est généralement plus nuancé et permettent à des familles, à des groupes et à des communautés d'être reconnus comme des propriétaires. De plus, un membre adulte d'une communauté peut posséder des droits sur différents types de terres. Il peut partager avec tous les autres membres de la communauté la propriété de l'ensemble des terres communautaires, ou il peut être le copropriétaire seulement de terres communes situées en dehors des exploitations agricoles. Il peut détenir une part de la terre familiale avec d'autres membres de la famille, et il peut également posséder sa propre ferme.
- f. Il existe par ailleurs des droits moins étendus sur les terres, généralement qualifiés de droits dérivés ou secondaires. Il s'agit notamment des droits saisonniers ou spécifiques à un produit, que quelqu'un de l'extérieur peut acquérir au fil du temps dans le cadre des normes coutumières. Les droits existants incluent en outre les arrangements contractuels que les propriétaires des terres concluent officiellement ou de manière informelle, pour prêter, mettre en gage, louer, ou cultiver comme métayer leurs terres à d'autres individus, ce qui peut donner lieu à un transfert conditionnel ou absolu des droits sur ces terres. À l'heure actuelle, ces arrangements sont souvent mis par écrit et signés devant témoin, tout comme les ventes et les achats fermes. Dans les systèmes étatiques, les principales formes de droits secondaires sont les baux et les concessions (qui reviennent parfois à la même chose). Les non-propriétaires, dont les gouvernements, obtiennent eux aussi souvent un droit de passage ou d'accès sur des terres privées à des fins diverses.
- g. L'immatriculation des droits fonciers est la priorité de l'administration foncière en Afrique depuis ces derniers 50-100 ans. Dans certains États africains, les lois foncières modernes n'exigent pas que les droits fonciers soient officiellement immatriculés. Toutefois, même dans ces États, l'immatriculation des terres est considérée comme une priorité afin de renforcer la sécurité foncière. Les éléments immatriculés, la manière dont se déroule l'immatriculation et les effets prévus de cette immatriculation varient grandement. Ces différences sont considérées comme une problématique essentielle dans le cadre de la présente étude de la Loi relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire.

Il est opportun de procéder à une analyse critique de la Loi ivoirienne relative au domaine foncier rural, au vu du rôle qu'a joué la contestation sur les droits fonciers dans les conflits civils des quinze dernières années, dont les deux guerres civiles de 2002-2003 et 2010-2011. Un nombre croissant d'acteurs et d'agences se proposent de contribuer à la révision de cette loi, y compris des représentants des bailleurs de fonds.² Bien que rien n'indique depuis 2012 que le présent gouvernement ne poursuivra pas activement la mise en œuvre de la Loi relative au domaine foncier rural, le Président a déclaré qu'il était urgent de procéder à une simplification de la loi concernant l'attribution de titres de propriété foncière.³

2 Il serait par exemple possible d'utiliser le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), un outil conçu et proposé par la Banque mondiale, qui s'est révélé assez utile dans d'autres États africains pour l'identification des problèmes et des solutions.

3 J-P Colin s'est appuyé sur des déclarations publiques et des entretiens donnés par le Président Ouattara pour relayer la conviction de ce dernier, selon laquelle la privatisation par le biais des titres officiels est essentielle pour le droit au maintien dans les lieux, notamment afin de permettre aux paysans d'accéder au crédit (Colin, 2012:2).

La présente analyse critique est limitée, dans la mesure où il s'agit d'une étude documentaire réalisée à distance et qui n'est donc pas ancrée dans le contexte ivoirien. Cette étude n'est pas non plus le résultat d'enquêtes de terrain. Les textes juridiques ont par ailleurs été pour la plupart consultés dans leur traduction anglaise et la possibilité de consultation des commentaires a elle aussi été restreinte.

La présente étude bénéficie toutefois des connaissances acquises concernant les réformes foncières opérées à travers le continent et c'est dans cette perspective que l'analyse critique est réalisée. Le foncier coutumier est indiscutablement le principal mécanisme au travers duquel les droits fonciers sont acquis et conservés en Afrique ; la présente analyse commence donc par un aperçu de la situation concernant le foncier coutumier en Afrique en 2015.

■ **Pirogue dans une forêt près de Komambo, Côte d'Ivoire. Les programmes de foresterie communautaire ont démontré que la conservation des forêts est pleinement réalisée lorsque la propriété ainsi que l'autorité principale de gestion sont confiées aux communautés locales.**

Photo: jbdodane/Flickr CC



1 Contexte africain

1.1 Faits importants concernant le foncier coutumier

Le foncier coutumier n'est pas en berne. Il s'agit en réalité de l'un des régimes de réglementation et de propriété foncière les plus répandus dans le monde (et pas seulement en Afrique). Plusieurs milliards de personnes acquièrent, détiennent, conservent, régulent et échangent des droits sur des terres dans le cadre de régimes coutumiers. Au moins cinq milliards d'hectares sont détenus en vertu de ces normes.

La propriété coutumière repose sur la communauté. Bien que chaque régime local ait des caractéristiques propres, ces régimes présentent d'importantes similitudes à travers le monde. La principale similitude est que ces systèmes découlent de et sont étayés par la communauté, et non par l'État. La communauté sociale locale détermine donc quels sont les droits existants sur les terres, à quoi équivalent ces droits (ex. : possession, propriété absolue, accès ou usage), quelles obligations ils entraînent pour le détenteur des droits, quelles règles s'appliquent et comment la communauté fait respecter ces règles. Il est correct de considérer le foncier coutumier comme un foncier communautaire, de considérer les droits coutumiers comme des droits communautaires, et les terres coutumières comme des terres communautaires. Répandue dans le contexte africain, l'expression « foncier coutumier » est utilisée dans le présent document.

Toutes les règles communautaires ne sont pas traditionnelles. Il est également utile de se référer au foncier communautaire lorsque l'on aborde le foncier coutumier, dans la mesure où ce terme nous permet de ne pas oublier qu'une communauté n'a pas forcément besoin de suivre des pratiques profondément ancrées dans la tradition. La nature coutumière du foncier coutumier ou communautaire tient au fait que la communauté, et non pas l'État, détermine la nature et la répartition des droits, et que même en cas de pouvoir polarisé aux mains d'élites ou de chefs, un consensus communautaire significatif est nécessaire pour que les normes soient acceptées et appliquées. La nature des droits en eux-mêmes varie au fil du temps, à mesure que chaque génération procède à des ajustements des pratiques et des règles, afin de répondre aux nouveaux besoins. Les règles (ou les « lois coutumières ») sont donc un mélange de normes pratiquées depuis longtemps et de nouvelles normes, bien que la tradition soit régulièrement mise en avant, même pour les normes les plus nouvelles (« traditions réinventées »). D'un point de vue continental, quatre domaines clés de changement sont à noter : (a) la mesure dans laquelle les droits sur les terres sont négociables et avec qui ; (b) la manière dont sont prises les décisions, avec des tendances à la concentration des pouvoirs aux mains des élites dans certaines localités et, dans d'autres cas, une forte tendance à la démocratisation et à l'inclusion des groupes précédemment plus faibles sur le plan institutionnel au sein de la communauté ; (c) l'évolution des normes, afin de tenir compte du (ou parfois de le contrer) le fait que de nombreux membres (plus jeunes) de la communauté ne vivent plus à temps plein dans la communauté rurale, avec des changements concernant le processus décisionnel, la propriété foncière, l'utilisation des terres communes, ainsi que les droits de profiter des ressources forestières et pastorales de la communauté ; et (d) en particulier en Afrique occidentale, en raison d'une longue tradition de migration agricole, des changements significatifs dans la gestion des droits des « personnes extérieures » et de leur incorporation (ou absence d'incorporation) en tant que membres propriétaires et sociaux de la communauté.

Il existe des droits propres à l'individu, à la famille, au clan et à la communauté. Le foncier coutumier ou communautaire ne signifie pas que les droits sont toujours détenus de manière commune sous la forme d'une propriété collective. Au contraire, les droits relatifs aux habitations et aux parcelles agricoles dans le système coutumier sont souvent attribués à des familles. La mesure dans laquelle les droits véritablement collectifs existent dépend (fortement) de la mesure dans laquelle les terres naturellement collectives, telles que les forêts, les pâtures et les zones marécageuses, demeurent dans la localité. Lorsque ces ressources déclinent ou sont menacées, les droits collectifs font souvent l'objet d'une réévaluation et

d'une refonte significatives en tant qu'intérêts de propriété dans le cadre de régimes coutumiers, afin de protéger les actifs partagés en baisse d'une appropriation externe ou interne par les élites. La tendance est également à donner les droits fonciers à tous les membres de la communauté dans les localités où des familles plus pauvres ont détenu des droits plus faibles sur les ressources communes que les familles plus riches.

La compétence communautaire est également bien présente, dans la mesure où les relations foncières locales dépendent de la volonté de la communauté dans son ensemble de soutenir les normes, comme mentionné ci-dessus. Il convient d'opérer une distinction avec le droit de propriété collectif, qui concerne les ressources physiques pouvant être cartographiées et nommées. Cette distinction est plus claire dans les régions où il ne reste que peu de terres communes, voire pas du tout, mais où les normes de la communauté sociale continuent de réglementer les relations interfamiliales et inter-parcelles, y compris les relations avec les personnes extérieures. En effet, la caractéristique la plus fondamentale et la plus constante des régimes fonciers coutumiers ou communautaires de par le monde est le caractère essentiel de la compétence communautaire, bien qu'elle soit exprimée et appliquée de manière différente. Lorsque ce système faiblit ou échoue, le régime foncier coutumier ou communautaire cesse d'exister. Il est fascinant de constater que cela n'arrive en réalité que rarement : même une communauté qui a été physiquement déplacée à plusieurs reprises conserve ou réinvente des normes de foncier communautaire, afin de réglementer les transactions. Les communautés rurales installées dans des zones urbaines pauvres apportent généralement leurs normes rurales en ville.

Les systèmes fonciers coutumiers sont adaptés aux conditions actuelles. Les régimes fonciers coutumiers ou communautaires continuent d'exister et de se développer. Au cours du vingtième siècle, la vision dominante était que ces systèmes disparaîtraient, remplacés par les systèmes mis en place par l'État et qui, en Afrique, trouvent leur source dans le droit anglais, français, portugais, espagnol ou allemand. D'aucuns arguaient par ailleurs que les droits coutumiers devraient disparaître, étant donné qu'ils ne génèrent pas de droits de propriété enregistrables pouvant être échangés sur le marché ouvert en tant qu'actif indépendant du propriétaire. À la fin du vingtième siècle, il était clair que la pénétration des régimes fonciers importés n'était pas intervenue dans la majeure partie de l'Asie et de l'Afrique : la zone moyenne ayant adopté les titres fonciers représentait environ un et cinq pour cent du territoire des pays de ces deux continents.

Le foncier coutumier est démocratique et décentralisé. La nature communautaire des régimes coutumiers permet la décentralisation démocratique de la gouvernance des terres ; les régimes coutumiers bénéficient en conséquence d'une revitalisation significative. Il est par ailleurs devenu évident que les systèmes de droits fonciers gérés par la communauté ne constituent pas un retour en arrière, contrairement à ce que beaucoup affirmaient. Premièrement, il a été démontré partout que ces systèmes sont en mesure de répondre à des conditions changeantes et d'adapter leurs règles en conséquence. Deuxièmement, en cette période plus démocratique, les systèmes fonciers communautaires offrent une base utile pour une gouvernance foncière décentralisée. Cette évolution va de pair avec un changement d'attitude quant à la mesure dans laquelle un gouvernement a besoin de posséder des terres ou de directement contrôler la propriété foncière. Il s'agit d'arguments solides en faveur d'une possession de terres minimale par l'État, afin que ce dernier puisse agir comme un régulateur désintéressé des propriétés et exercer une supervision plus habile. Il existe également des raisons pratiques pour lesquelles les États modernes s'appuient sur les systèmes communautaires, au lieu de les démanteler. Afin de maintenir l'accès aux systèmes, de contenir les coûts et de permettre aux propriétaires fonciers d'assumer des responsabilités plus directes, certains pays placent désormais le registre foncier dans le district ou la commune concerné et ils encouragent le village ou la communauté en question à tenir son propre registre pour les droits relatifs aux terres de la communauté. Les villageois, y compris les plus pauvres, peuvent consulter le registre à tout moment et ils ne doivent pas assumer les frais de déplacement ou d'achat des services de documentation. Si les systèmes communautaires étaient correctement réglementés, conseillés et investis de la bonne autorité, ils pourraient grandement contribuer à réinstaurer le droit historique de la population à gérer ses propres relations foncières locales, dans les limites des prérogatives et des conditions nationales. Il serait ainsi possible de remplir l'une des conditions fondamentales de la démocratie agraire.

1.2 Le statut juridique des droits fonciers coutumiers en Afrique en 2015

Aujourd'hui, tout le monde est d'un État moderne. Il est dès lors très important de connaître la teneur des lois de l'État à propos des systèmes coutumiers, ainsi que les droits qu'elles confèrent. Une bonne partie du débat actuel sur les droits fonciers coutumiers concerne les dispositions des lois nationales à propos de ces droits. Il s'agit également de déterminer si et comment ces lois reconnaissent les droits coutumiers ou communautaires en tant que droits de propriété.

L'Afrique compte près de trois milliards d'hectares de terres (hors eaux) réparties dans 54 États.⁴ Le domaine foncier peut être calculé en excluant les zones urbaines, les zones protégées et les terres soumises à une immatriculation non coutumière (terres privées).⁵

Selon de récents calculs, le domaine coutumier rural réunit 69,5 % de l'ensemble des terres en Afrique, soit plus de deux milliards d'hectares.⁶ Ces terres offrent des moyens de subsistance directs à quelque 600 millions d'Africains. Les citadins (40 % de la population du continent en 2012) dépendent aussi souvent en partie des terres rurales pour leur subsistance. Ils se reposent par ailleurs fréquemment sur les communautés rurales pour leur identité sociale et le filet de sécurité économique qu'elles représentent. De la même manière, un nombre croissant de membres des communautés rurales passent une grande partie de l'année en ville.

Étant donné qu'un grand nombre des zones protégées sont considérées par les communautés rurales comme faisant partie de leurs domaines communautaires, la superficie totale du domaine coutumier peut être portée à 73 % de la superficie du continent si l'on ajoute seulement un quart de l'ensemble des zones protégées.⁷ Il convient également de noter que le domaine coutumier constitue 80 % ou plus des terres dans près de la moitié des États africains.

Ce pourcentage s'avère toutefois très différent pour le domaine coutumier reconnu par l'État comme étant possédé par les communautés, malgré les changements politiques massifs que vit le continent depuis 1990 et qui ont donné lieu à des révisions considérables des Constitutions. 48 États africains sur 54 (89 %) ont adopté une nouvelle Constitution nationale depuis 1990. Les nouvelles Constitutions contiennent souvent des dispositions bien plus étoffées concernant les terres, les propriétés et les ressources naturelles.

De nombreuses réformes foncières ont également été entreprises depuis 1990. Jusqu'à présent, ces réformes concernent au moins la moitié des États africains (28 États sur 54, soit 52 %). Ces pays, dont la Côte d'Ivoire, ont tous promulgué une nouvelle législation foncière. Ailleurs, l'institution des observatoires fonciers en Afrique francophone et des commissions similaires en Afrique anglophone indique que les États ont bel et bien l'intention de procéder à ce type de réformes.

La législation relative aux forêts, aux étendues d'eau et aux minéraux a également été modifiée. En Afrique (et dans le reste du monde), le nouveau droit forestier prévoit notamment la mise en place de nouvelles agences forestières semi-indépendantes du gouvernement, ainsi que l'introduction de régimes de gestion qui considèrent les communautés comme des gestionnaires des forêts. Dans certains pays, il est également prévu que les forêts soient officiellement possédées et régies par leurs propriétaires coutumiers (sous la forme de « réserves forestières communautaires »). Bien que le régime de propriété

4 Le Somaliland et le Sahara occidental sont exclus de ce calcul, dans la mesure où ils ne sont pas des États indépendants reconnus par l'ensemble de la communauté internationale.

5 Bien que 50 % ou plus des populations résident dans les villes, la proportion de terres qu'elles absorbent est extrêmement faible, à savoir de 0,1 % à 1,1 % au Maroc. Les terres privées existent également en nombre limité, sauf en Afrique du Sud, en Namibie, au Zimbabwe, en Guinée Bissau, au Maroc et au Kenya. Dans de nombreux pays, en moyenne, entre 1 et 4 % de l'ensemble des terres sont privées. Ce pourcentage n'inclut pas les terres louées dans le cadre d'un bail à court ou moyen terme ou d'une concession des gouvernements, qui constituent des biens nationaux ou publics. Une plus grande partie du continent est constituée de zones protégées, qui couvrent 12,14 % du territoire total du continent (à l'exclusion des eaux) : de 2,6 % des terres au Cap-Vert à 44 % en Namibie.

6 Alden Wily 2015a

7 Alden Wily 2015b

des eaux intérieures n'ait pas été assoupli par l'État, de nombreux pays prévoient désormais que les petites étendues d'eau (étangs, lacs, ruisseaux, petites rivières et canaux d'irrigation) soient gérées par des associations communautaires d'usagers.

Les nouvelles lois minières sont principalement axées sur la mise en place de nouvelles règles pour l'extraction, mais certaines rendent également le partage des bénéfices obligatoire avec les communautés locales. La majorité des pays africains ont également promulgué des lois en matière de gestion environnementale et de réglementation des investissements sur le modèle des textes adoptés par l'ONU.

Les nouvelles lois de gouvernance décentralisée revêtent une importance particulière pour le continent, notamment les dispositions de certains pays qui prévoient que les communautés rurales élisent leur propre gouvernement sous la forme de Comités villageois. Ce système s'est révélé très utile pour le régime foncier communautaire, dans la mesure où ces institutions légalement habilitées s'occupent en toute logique de toutes les questions foncières pour les terres communautaires qu'elles gèrent.

La réforme foncière n'est toutefois ni uniforme, ni terminée. Toutes les nouvelles lois foncières ne libèrent pas les droits coutumiers des chaînes de la dénégation, de la subordination, de la suppression et de la dépossession, si souvent caractéristiques des gouvernements coloniaux et conservées par les nouveaux gouvernements indépendants, bien souvent jusqu'aux années 1990.

Il existe toutefois des exceptions. Toutes les lois de l'époque coloniale ne sont pas synonymes de dépossession et certaines étaient même plutôt éclairées. Au Swaziland, au Bétchouanaland (aujourd'hui le Botswana) et au Ghana, ces anciennes lois offraient une protection relativement convenable pour la majorité des occupants de terres rurales. Mais de manière générale, dans les pays où ces lois ont à peine été modifiées depuis 1960, principalement dans le bassin du Congo, les majorités rurales demeurent presque sans terre aux yeux de la loi.

La majorité des lois foncières adoptées en Afrique depuis 1990 abordent la question des droits fonciers coutumiers, mais de manière différente. Afin d'évaluer la sécurité juridique des droits fonciers coutumiers dans le cadre des lois nationales, la présente étude utilise dix indicateurs repris dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Dix indicateurs clés de la sécurité juridique des droits fonciers coutumiers en 2015

Les droits fonciers coutumiers sont garantis lorsque la législation foncière nationale :

- 1. Traite les droits coutumiers comme de véritables droits de propriété et confère à ces droits une protection équivalente à celle des droits acquis dans le cadre du système légal foncier de l'État.**
- 2. Protège les droits coutumiers en tant que propriétés même si ces droits ne sont pas officiellement identifiés, consignés, cartographiés et immatriculés. La charge de la preuve incombe donc à ceux qui souhaitent acquérir des terres coutumières : les terres sans titre de propriété appartiennent donc à l'acquéreur, y compris l'État, jusqu'à ce que soit apportée la preuve du contraire.**
- 3. Protège les droits fonciers coutumiers des confiscations aléatoires, en obligeant l'État à enquêter, à identifier et à consigner la propriété foncière coutumière avant de confisquer des terres pour cause d'utilité publique, ou immatriculer des nouveaux intérêts non coutumiers, en l'absence de justificatifs de la manière dont la propriété a été acquise.**

>

>

4. Permet l'immatriculation des droits fonciers coutumiers sans conversion en une forme non coutumière de propriété foncière, afin que les attributs et les charges coutumiers soient pleinement consignés (y compris les droits d'usage appartenant à des non-propriétaires et les autres droits sur les mêmes terres acquis par le biais des accords coutumiers).
5. Permet l'existence et la protection des droits fonciers coutumiers, que le détenteur des droits soit ou non *un individu, des conjoints, une famille, un clan, un village ou tout autre groupe propriétaire de terres* dont la coutume locale admet l'existence et lorsqu'elle *traite tous les propriétaires fonciers comme des personnes physiques*. La communauté n'est donc pas tenue de créer et d'immatriculer une personne morale pour être juridiquement protégée et reconnue en tant que propriétaire foncier.
6. Offre un système d'immatriculation (formalisation) des droits coutumiers ; ce système doit fonctionner sur une base volontaire et se fonder sur la communauté, afin que la procédure à suivre soit peu coûteuse (ou gratuite), totalement accessible, même pour les plus pauvres, et facile à comprendre, avec des étapes pouvant être franchies par la communauté sous la supervision d'un facilitateur formé. Une fois approuvé par un organe foncier autonome, le registre foncier communautaire est accepté comme étant le registre légal des droits fonciers au sein de la localité concernée.
7. Permet que des normes et pratiques convenues par la communauté continuent de régir les droits fonciers coutumiers, dans les limites du droit constitutionnel et par le biais d'un processus décisionnel démocratique, avec une obligation de reddition de comptes auprès de l'ensemble des membres de la communauté. Le système de gouvernance des droits fonciers coutumiers ou communautaires est donc établi en parallèle à l'immatriculation des droits. Idéalement, le gestionnaire des terres est un comité élu qui consulte les autorités foncières traditionnelles lorsque cela s'avère nécessaire.
8. Permet à la communauté d'élaborer et de faire respecter des règles foncières, à condition que ces dernières soient conformes aux principes constitutionnels des droits de l'homme et de la justice, et elle confère à ces règles une force juridique explicite, notamment l'obligation pour les tribunaux de se baser sur ces règles lorsqu'ils doivent trancher un litige.
9. Reconnaît explicitement que les droits fonciers coutumiers s'appliquent aussi bien aux terres situées en dehors des exploitations agricoles, telles que les espaces boisés, les forêts, les petites étendues d'eau, les pâturages, les prairies marécageuses et d'autres ressources typiquement possédées et utilisées de manière collective, qu'aux droits détenus par des individus ou des familles sur des habitations ou des parcelles agricoles.
10. Permet à une communauté d'être reconnue comme le propriétaire légitime de zones protégées, y compris les zones protégées d'importance nationale soumises à des règles de conservation spécifiques.

Un aperçu des résultats est présenté dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Protection juridique des droits fonciers coutumiers en 2015

A : Excellente protection juridique	A1: About to Become A*	B : Protection juridique plutôt positive	C : Protection juridique partielle	D : Protection juridique faible ou nulle	Pas de données ou non applicable
Tanzanie, Ouganda, Mozambique, Ghana, Maroc, Soudan du Sud	Liberia, Kenya, Namibie	Botswana, Éthiopie, Gambie, Mali, Sénégal, Afrique du Sud, Swaziland, Madagascar, Burkina Faso, Bénin	Angola, Tchad, République démocratique du Congo, République du Congo, Lesotho, Malawi, Niger, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Togo, Zambie, Côte d'Ivoire	Angola, Tchad, République démocratique du Congo, République du Congo, Lesotho, Malawi, Niger, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Togo, Zambie, Côte d'Ivoire	Algérie, Comores, Maurice, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Tunisie

* La législation est déjà en cours d'élaboration dans ces pays et devrait être promulguée en 2015.

Source: Alden Wily, 2015a

Quelques commentaires peuvent être formulés sur les informations fournies ci-dessus.

1. Aucun pays ne remplit les dix critères. Par exemple, parmi les pays de la catégorie A, le droit foncier (2009) du Soudan du Sud est judicieux, mais permet au gouvernement de déclarer des zones d'investissement sur simple consultation des propriétaires locaux dans les communautés, sans devoir pour autant obtenir leur permission. Le Ghana possède le système le plus ancien du continent pour la protection des droits fonciers coutumiers (1896), mais il ne limite pas la tendance des chefs puissants depuis les années 1920 à se comporter comme s'ils possédaient les terres et à disposer des actifs communs dans leur propre intérêt. Les dispositions constitutionnelles de 1992 n'ont fait qu'accentuer le problème. L'application de la loi s'est également révélée problématique dans quatre des six pays cités et dans l'un d'entre eux, le Soudan du Sud, elle s'est même avérée inexistante.
2. De manière générale, la Tanzanie fait figure de bon élève, dans la mesure où elle n'exige pas que les droits coutumiers soient officiellement immatriculés pour être protégés et où elle dispose d'un système fondé sur la communauté, par le biais duquel les 14 000 villages exercent le plein contrôle sur les questions foncières pour leurs zones foncières villageoises respectives (ces zones recouvrent 69% du pays) (Annexe 3).
3. Les principales raisons pour lesquelles certaines nouvelles législations foncières africaines tombent dans les catégories B et C sont qu'elles (i) abordent la question des propriétés détenues par des individus, mais font fi ou abordent peu la protection des pâturages ou des forêts communs appartenant à la communauté, ce qui les expose au risque que des élites se les approprient, souvent avec la complicité de fonctionnaires et de décideurs politiques (ex. : Botswana et Namibie) ; ou (ii) elles ne reconnaissent les droits fonciers coutumiers que lorsque ceux-ci sont officiellement immatriculés, ce qui nécessite souvent la conversion de ces droits en un régime foncier étatique qui annule d'importants attributs des droits fonciers coutumiers (ex. : Bénin, Burkina Faso et Côte d'Ivoire).
4. La principale raison pour laquelle la législation foncière d'un pays se retrouve dans la catégorie D est le fait que les lois étatiques ne reconnaissent pas les droits fonciers coutumiers comme des intérêts de propriété, les considérant comme de simples droits d'accès, d'occupation et d'usage de terres sans propriétaire ou appartenant à l'État. Les individus, les familles et les communautés risquent donc de voir leurs terres allouées officiellement à autrui ou d'être priés de déménager afin que ces terres soient utilisées à des fins d'utilité publique, sans recevoir la moindre compensation, si ce n'est une petite somme d'argent pour les cultures et les habitations restantes. Ces lois ne reconnaissent pas non plus que les droits à la propriété communautaire concernent les terres non cultivées. En bref, ces pays ont conservé les normes coloniales.

2 Développement historique du droit foncier rural en Côte d'Ivoire

2.1 Contexte

Les conditions dans lesquelles la Loi relative au domaine foncier rural (1998) a été adoptée sont expliquées ci-dessous, y compris le contexte colonial. Un calendrier de développements clés est fourni en encadré 3.

Encadré 3 : Calendrier des développements clés affectant le droit foncier moderne en Côte d'Ivoire

1895 : La France crée l'Afrique Occidentale Française (AOF), une unité administrative réunissant ses colonies ouest-africaines

1900 : La France promulgue un décret pour l'AOF, établissant son droit de propriété sur toutes les terres non occupées et non cultivées

1920-1960 : L'administration coloniale française encourage les migrants à venir en Côte d'Ivoire pour cultiver le cacao et le café

1925 : Un décret de l'AOF permet l'immatriculation des droits coutumiers

1935 : Un décret de l'AOF réaffirme la propriété de l'Etat sur toutes les terres coutumières, même immatriculées

1955 : Une loi de l'AOF reconnaît l'existence des droits coutumiers et leur permet d'être reconnus comme des droits de propriété

1960 : La Côte d'Ivoire devient indépendante

1961 : La Code de nationalité permet aux citoyens étrangers nés en Côte d'Ivoire, ou ayant de la famille proche en Côte d'Ivoire, de devenir Ivoiriens.

1963 : Président Houphouët-Boigny déclare que « la terre appartient à celui qui la met en valeur »

1964 : Une loi interdit la vente ou location des terres par des propriétaires autochtones aux migrants contre de l'argent

1968 : Le Ministre de l'intérieur publie une circulaire déclarant que l'Etat est le propriétaire de toutes les terres non immatriculées, et que les droits coutumiers sur les terres sont abolis

1970s : L'incitation des migrants à investir dans l'agriculture est abandonnée

1971 : Un décret confirme le droit de l'Etat d'attribuer des concessions pour des terres dont l'occupation était consacrée par la coutume

>

>

1972: Le Parlement modifie le Code de nationalité de sorte que les enfants nés en Côte d'Ivoire de parents immigrés après 1972 ne sont plus éligibles à la nationalité ivoirienne.

1990 – 2002: Mise en œuvre du programme des Plans Fonciers Ruraux

1998: Promulgation de la Loi relative au domaine foncier rural

2000: Promulgation de la Constitution actuelle

2002-2003: Première guerre civile

2010-2011: Deuxième guerre civile

2013: Code de nationalité modifié afin de permettre aux étrangers de devenir citoyen ivoirien

2014: Promulgation du nouveau Code forestier

Les grandes tendances ayant lieu pendant cette période ont pu être établies à partir des nombreux documents disponibles.⁸ Toutes ces tendances ont eu un effet important sur la Loi relative au domaine foncier rural (1998).

1. **Le refus de reconnaître que les terres africaines ont été possédées :** les politiques rurales en Côte d'Ivoire sont dans une large mesure influencées par les idées de l'époque coloniale quant à ce qui constitue une propriété et la manière dont cette propriété devrait être reconnue et protégée. Les principales positions adoptées à ce propos sont les suivantes :

- seuls les droits officiellement immatriculés par l'État constituent de véritables droits de propriété (qui peuvent dès lors bénéficier d'une protection);
- la propriété collective est une base inacceptable pour les droits de propriété;
- les terres non cultivées ou non exploitées sont de ce fait considérées comme non possédées (terres sans maître).

Dès le début de la formation de l'État en Côte d'Ivoire (à la fin du dix-neuvième siècle), ces positions ont entraîné l'abandon de quasiment toutes les terres et ressources à l'État. Comme le montrera la présente analyse, ces idées continuent d'influencer la politique

2. **Perte de pouvoir pour la gouvernance foncière collective :** au fil du temps, l'État a centralisé son contrôle sur la gestion des terres. Les relations foncières privées font désormais l'objet de préoccupations majeures de la part de l'État, dans une mesure qui dépasse de loin la réglementation justifiable par l'État de la manière dont les terres sont détenues et dont les droits sur ces terres sont négociés. Au niveau local, cette situation a mis à mal la capacité des communautés, qui géraient les droits fonciers avant l'établissement de l'État colonial, à évoluer

8 La documentation en français est particulièrement dense à ce sujet. Les documents disponibles en anglais sont notamment : Babo 2013 ; Chaveau 2000, 2003 ; Chauveau et al. 2006 ; Stamm 2000 ; USAID (non daté) ; Zerbo 2013 ; Human Rights Watch 2013 ; Zalo 2006 ; Louassi 2012 ; Bassett 2009 ; Affou 2003 ; Lavigne Delville et al 2001 ; Lavigne Delville 2004a, 2004b, 2007 ; Berry 2008 ; ECA, ADB & AU 2011 ; Ruf et al. 2009 ; Bignebat & Colin 2011, 2012 et Kone 2002.

sous la forme d'autorités foncières locales modernes. Le fait que les communautés (ou les gouverneurs qu'elles ont nommés ou acceptés pour la gestion de l'accès aux terres, tels que les chefs) continuent en pratique de régler la propriété des terres de différentes manières conscientes ou ad hoc, démontre à la fois l'influence insuffisante de l'État et le pouvoir de la compétence collective pour la définition ou l'acceptation des normes par les communautés.

La gouvernance foncière locale n'est toutefois pas restée figée. Officiellement, la gouvernance traditionnelle a été restructurée, dans un premier temps par le biais du *Code de l'indigénat* colonial, qui a permis au gouvernement colonial de choisir et de rémunérer les chefs des villages comme des agents. Des normes de gouvernance locale ont ainsi été créées de manière subtile, mais critique, avec bien souvent un renforcement des droits des dirigeants en tant que responsables de l'allocation des terres ou propriétaires de ces terres, en particulier pour les terres non attribuées. La formation de classes et la configuration des intérêts urbains et politiques ont également été facilitées. Les intérêts de cette élite ont également façonné les modalités selon lesquelles les migrants utilisaient et aménageaient les zones locales, ainsi que les types d'allocations des terres mis au point dans ce contexte.

3. **Conversion extensive des terres :** Tels changements susmentionnés seraient survenus tôt ou tard en Côte d'Ivoire, comme ce fut le cas presque partout ailleurs en Afrique au vingtième siècle, dans la mesure où les relations foncières se sont progressivement commercialisées. L'impact de l'économie d'agriculture commerciale en Côte d'Ivoire a considérablement accéléré ces changements et entraîné des tensions considérables. La conversion des terres s'est développée à partir des années 1920, lorsque des milliers d'hectares de forêts peu peuplées ont commencé à être abattues, à l'origine pour la production de café et de cacao. Après 1980, une transition s'est opérée au profit de la production d'ananas et d'huile de palme dans le sillage de la chute des prix et de la production du cacao. Depuis le milieu des années 1990, les terres ont surtout été converties dans le cadre de programmes de l'État et de la production d'hévéa par des petits exploitants. Les exportations⁹ de bois ont elles aussi explosé à travers la majeure partie du vingtième siècle. Le déboisement et l'importante migration interne des non-locaux, ainsi que leurs nouveaux systèmes et cultures ont perturbé les systèmes locaux agricoles alimentaires de subsistance et fondés sur l'exploitation des forêts. Cette situation a eu pour conséquence que les populations locales prennent davantage conscience de leur caractère de groupes ethniques ou sociaux distincts. Les terres ont également été converties pour la production commerciale de coton, de noix de cajou, de céréales et de bétail dans la savane du nord, où les pertes locales de terres ont été combinées à la sédentarisation forcée des éleveurs peuls en 1974. Ces expansions ont préparé le terrain pour le renforcement des identités communautaires, la solidarité et la protection des intérêts, ainsi que pour des relations conflictuelles entre les propriétaires locaux et les laboureurs ou locataires venant d'autres régions du pays, du Mali et surtout du Burkina Faso.
4. **Émergence de nouvelles relations foncières contractuelles :** l'arrivée massive de personnes extérieures dans un endroit entraîne inévitablement une série de nouveaux arrangements pour l'utilisation des terres, leur résidence et leurs droits s'ils s'installent de façon permanente dans la localité. Les principaux arrangements traditionnels pour les personnes extérieures, souvent désignés par le terme *tutorat*, étaient inévitablement insuffisants et ont été ajustés avec le temps, à mesure que des défis se présentaient, que les conditions changeaient et que les problèmes entre les propriétaires et les bénéficiaires des terres se réglaient, bien souvent au profit de l'une des parties seulement. D'autres complications sont survenues après que certains migrants sont devenus des membres de la communauté en s'y installant de façon permanente ou en se mariant. La documentation croissante des accords et le recours accru à l'argent dans les transferts de terres (espèces au comptant ou prêts) ont également entraîné des changements. La nature complexe et changeante des arrangements relatifs à l'utilisation des terres en Côte d'Ivoire est devenue une source majeure de conflits sociaux au cours de la deuxième partie du vingtième siècle. De nombreuses études ont été réalisées, ce qui a permis de générer une riche documentation sur les relations foncières contractuelles jusqu'à présent.

Comme expliqué par la suite, il semblerait que les gouvernements postcoloniaux n'aient pas compris l'importance d'une réglementation juste des relations entre les propriétaires et les locataires. Au lieu de cela, ils ont adopté des instruments très peu efficaces, notamment dans le cadre de la décision prise après l'indépendance, selon laquelle la terre appartient à celui qui la met en valeur, ce qui a mis à mal les relations fragiles entre la population locale et les migrants. De nombreuses publications portent sur les relations contractuelles (étayées ou non par des documents officiels), ainsi que sur les tentatives, pour la plupart infructueuses, de placer ces relations au cœur des réformes de la législation foncière. D'aucuns signaleront également le refus obstiné de l'État d'abandonner la vision selon laquelle les intérêts de propriété ne peuvent être obtenus que par le biais de titres absolus. Cette approche serait développée le plus explicitement dans la Loi relative au domaine foncier rural et dans l'abandon connexe de l'approche plus inclusive de l'immatriculation des intérêts fonciers, telle que proposée dans le programme du Plan foncier rural (voir ci-dessous). Les relations foncières auraient pu être structurées de façon plus pacifique si la priorité avait été accordée à l'immatriculation des transactions et des contrats et non pas des terres en elles-mêmes, mais cette solution était clairement considérée comme un retour en arrière vers l'enregistrement des actes au lieu de l'immatriculation des titres fondée sur une étude et une cartographie détaillées.¹⁰ Après l'indépendance, les bailleurs internationaux ont, à n'en pas douter, joué un rôle majeur dans cette obstination, dans la mesure où ils étaient convaincus qu'un titre absolu, dans des formats connus de la société, suffirait pour la modernisation et le développement.¹¹

5. **Grande précarité des droits fonciers :** Bien que dans la pratique, les droits locaux n'aient pas été perturbés partout pendant les époques coloniale et postcoloniale, l'incertitude s'est progressivement imposée concernant le régime foncier. La propriété coutumière (réelle ou réinterprétée) et la loi et les actions de l'État envoyaient des signaux différents quant aux droits fonciers de la population. Les droits issus des systèmes coutumiers étaient considérés par l'État comme de simples droits d'occupation et d'usage sur des terres vacantes et sans maître. Le seul moyen de contrer cette supposition coûtait beaucoup d'argent; le détenteur devait obtenir un droit légal sur sa terre, afin de remplacer son droit coutumier, et seules les terres visiblement agricoles et développées étaient admissibles. La modification de la législation en 1955 a laissé entrevoir de nouvelles occasions d'entériner les droits coutumiers, mais ces changements n'ont pas été appliqués, que ce soit à cette époque ou après l'indépendance. Les migrants, y compris les descendants de ceux qui s'étaient installés de façon permanente dans des zones d'agriculture commerciale pionnières, ont également été confrontés à la précarité croissante des droits de propriété, pendant les années 1960s - 1990s. Ni les dispositions légales, ni les dispositions coutumières ne semblaient en mesure de protéger leurs intérêts et leurs droits.
6. **Capitalisation des relations foncières et sociales :** L'accès aux terres et aux ressources est devenu le capital le plus recherché, avec l'accumulation croissante des terres par les élites, particulièrement après l'indépendance. La polarisation des relations locales était aidée dans beaucoup de cas par les programmes agricoles financés par le gouvernement et des bailleurs internationaux. Pour revenir sur le point précédent, les normes coutumières ont été modifiées, notamment en ce qui concerne les modalités selon lesquelles les nouveaux venus pouvaient acquérir, utiliser et conserver des terres locales. La documentation disponible met l'accent sur la crise économique des années 1980, lors de laquelle les prix du cacao et donc les revenus des ménages se sont effondrés. La crise a entraîné le retour de jeunes formés ou employés en ville vers les communautés rurales, où ils se sont rendus compte que leurs proches avaient « vendu l'argenterie de famille » en cédant les rares terres disponibles à des migrants selon des modalités

10 En bref : historiquement, l'enregistrement des actes consiste à enregistrer un contrat entre deux personnes ou entités, par exemple pour la vente ou la location d'une parcelle de terre, mais il ne définit pas nécessairement le terrain en lui-même, si ce n'est par le biais d'une description générale, probablement un croquis cartographique. L'immatriculation d'un titre (sous la forme connue) identifie la parcelle en détail au centimètre près dans certains cas. Le périmètre de la parcelle peut ensuite être aisément tracé et représenté sur des cartes officielles, si nécessaire. Elle confère également à la parcelle un numéro d'identification unique et consigne le nom du propriétaire et tout changement de propriété. Dans la pratique, peu de pays à travers le monde, y compris en Europe (ex. : Irlande), sont parvenus à convertir les registres d'actes en cadastres à part entière assortis de registres de propriété. En raison de la cartographie officielle requise, la procédure d'immatriculation des titres est extrêmement coûteuse, bien que les frais soient revus à la baisse lorsque des relevés GPS manuels sont autorisés (ce qui n'est pas toujours le cas dans les lois relatives aux études).

11 De nombreux documents ont été rédigés à ce sujet, mais Alden Wily 2011b en propose un résumé.

parfois floues. Les normes relatives à la définition des membres d'une communauté ont été modifiées, en partie à cause de la récupération politique de cette problématique à des fins électorales à partir de 1960. Cette situation a donné lieu à un conflit inter-ethnique et internationalités, ainsi qu'à des guerres civiles en 2002-2003 et 2010-2011. Dans la mesure où de nombreux nouveaux venus dans les zones de culture commerciale étaient originaires du Burkina Faso, le débat sur la nationalité était étroitement lié aux visions politiques et populaires de la manière dont les relations foncières devraient être gérées.

7. **Les pertes de ressources ont mis de l'huile sur le feu :** la perte de forêts et d'autres couvertures naturelles du sol (espèces arbustives et de la savane, entre autres) a également joué un rôle dans la contestation des relations foncières avant 1990, ce qui a entravé la génération de revenus ruraux traditionnels à partir des ressources naturelles. Le déboisement a commencé dans les années 1920 et entre l'indépendance et 2000, le pays a perdu six millions d'hectares de forêts naturelles. Les dix millions d'hectares de forêts qui existent toujours aujourd'hui ont été considérablement dégradés et seuls 2% de ces forêts sont primaires. De plus en plus de zones protégées ont été créées pendant les années 1990s et encore après 2000, et ces terres représentent aujourd'hui entre 17 et 22% de la superficie totale du pays, bien que bon nombre de ces terres soient occupées, exploitées ou dégradées.
8. **Accapement endémique des terres lors des conflits civils :** l'accapement des terres a été alimenté et facilité par des politiques ethnocentriques, ce qui a entraîné des vagues de déplacement. À titre d'exemple, 200 000 personnes ont fui au Liberia lors du conflit de 2011 et des déplacements internes considérables ont également été observés. En 2015, nombreux sont ceux qui ne sont toujours pas rentrés au pays. Souvent, en particulier dans l'ouest du pays, la même terre est réclamée par les « natifs » guérés et par des migrants burkinabés. De nombreuses ventes de terres par des Guérés restés sur place pendant la guerre sont également contestées et certains affirment qu'ils auraient pris le contrôle de forêts collectives en l'absence des autres membres de la communauté ou de migrants qui avaient acquis des terres forestières avant de fuir.¹² Ces relations conflictuelles sont fréquentes dans les États au lendemain des conflits. L'incapacité à résoudre ces problèmes rapidement, notamment par le biais d'une restitution arbitraire des terres, exacerbe généralement les doléances et risque d'entraîner de nouvelles violences.¹³
9. **Plans fonciers ruraux (PFR) :** Le programme du Plan foncier rural du Ministère de l'agriculture a considérablement préparé le terrain pour la Loi relative au domaine foncier rural. Des Plans fonciers ruraux financés par des bailleurs de fonds ont été mis en œuvre dans quatre pays francophones d'Afrique de l'Ouest, en commençant par la Côte d'Ivoire en 1990. Ces plans ont été élaborés en réaction aux conflits entre les migrants et les autochtones pour la propriété des terres. Comme expliqué ci-dessous, ces plans prévoyaient l'identification, la cartographie et l'immatriculation de tous les droits fonciers au sein des villages, afin de créer un inventaire à partir duquel une nouvelle politique et une nouvelle loi foncières seraient élaborées. Ils prévoyaient également la décentralisation, afin d'autonomiser les Comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR). La Loi relative au domaine foncier rural (1998) n'a toutefois pas tenu compte de plusieurs postulats clés du Plan foncier rural quant à la manière dont les droits fonciers coutumiers étaient considérés aux yeux de la loi de l'État.

2.2 Le droit foncier en Côte d'Ivoire avant 1998

Le droit français s'appliquait directement dans les enclaves françaises le long de la côte ouest de l'Afrique tout au long du dix-neuvième siècle. La Côte d'Ivoire est devenue un véritable gouvernement avec la formation de l'Afrique Occidentale Française (AOF) en 1895 et c'est à cette époque que la loi de l'État en

12 Le rapport sur les terres rédigé par Human Rights Watch en octobre 2013, sur la base d'une étude documentaire réalisée dans 49 villes et villages dans les régions de l'ouest, constitue la principale source sur les effets de la guerre civile et des déplacements.

13 Voir les études de cas dans Pantuliano (éd.), 2009.

tant que telle est apparue. L'AOF était une fédération de colonies, d'enclaves et d'hinterlands français, pour la plupart dirigés par un régime militaire. En 1895, il s'agissait du Sénégal, du Soudan français (Mali), de la Guinée française et de la Côte d'Ivoire. La Mauritanie, la Haute-Volta (Burkina Faso), le Dahomey (Bénin) et le Niger ont rejoint l'AOF par la suite. L'ancien Togoland allemand (Togo) a rejoint l'AOF selon les modalités édictées par le Traité de Versailles après la Première Guerre mondiale.

Entre 1895 et 1960, des lois ont été élaborées au siège de l'AOF (à l'origine Port-Louis, puis Dakar) sur instructions de Paris et appliquées localement par les lieutenants gouverneurs responsables de chaque territoire. Les lois différaient donc peu d'un territoire membre à l'autre. Les Africains n'étaient considérés comme des Français (sans bénéficier toutefois du droit de vote) que dans quatre communes du littoral sénégalais, à la suite de l'abolition de l'esclavage en 1848. Ailleurs, les Africains étaient considérés comme des sujets de la France en vertu du Code de l'indigénat (1885) susmentionné. Ils étaient représentés par des chefs de canton et de village nommés par des fonctionnaires français.

Le droit foncier de l'AOF se fondait sur le Code civil français. Sa définition de la propriété était tirée de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789). Largement inspirée de la Constitution américaine (1776), cette déclaration établissait « le droit à la propriété » comme l'un des quatre droits imprescriptibles de l'homme. La propriété immobilière était définie comme ne pouvant être acquise que par le biais de l'immatriculation (à savoir, avec un document écrit signifiant la reconnaissance et la protection par l'État de ce droit de propriété).

Établissement de l'immatriculation auprès de l'État comme la source de la propriété

Cette position a eu d'énormes répercussions pour l'Afrique francophone : aucun intérêt de propriété ne devait être protégé, à l'exception de ceux officiellement reconnus et immatriculés. Toutes les autres terres pouvaient être considérées comme des terres vacantes et sans maître. Des positions plus ou moins similaires ont été adoptées par les colonies britanniques, allemandes, portugaises et espagnoles. Leurs lois qualifiaient les terres non immatriculées de *wastelands* en Afrique anglophone et de *herrenlos* en Afrique germanophone. Rares sont les territoires coloniaux qui sont parvenus à éviter cette dépossession de masse ou la vision selon laquelle les terres africaines n'avaient jamais eu de maître avant l'arrivée des colonisateurs.¹⁴

Presque toute l'Afrique était donc considérée comme sans maître (*terra nullius*) aux yeux des Européens, dans la mesure où l'immatriculation des propriétés se limitait à de petites enclaves et à des plantations commerciales au-delà de leurs frontières pour la production de cacao, de café, d'huile de palme et de bananes en Côte d'Ivoire.

L'analyse des lois comparables au sein de l'AOF permet de mettre en lumière la politique et le droit foncier appliqués en Côte d'Ivoire.¹⁵

En 1900, les territoires de l'AOF appliquaient un décret selon lequel toutes les terres non occupées et non cultivées appartenaient à l'État français.¹⁶ Partant, tous les droits coutumiers sur les terres autres que le droit d'utiliser ces terres avant la permission présumée de l'État (occupation permissive) ont été annulés. Un Livre Foncier a été créé.

Ce décret n'a pas été appliqué jusqu'en 1906, date à laquelle Port-Louis a enjoint les lieutenants

14 Le Ghana constitue une exception notable, en raison de la ferme volonté de puissants chefs de forêts (qui disposaient d'ambassades à Londres après s'être enrichis grâce au commerce d'esclaves et de matières premières) de résister à la définition de leurs terres comme sans maître. Dans certains cas isolés, de puissants rois sont parvenus à conserver leur autonomie foncière, notamment au Barotseland (aujourd'hui la Zambie). La propriété coutumière a également été protégée au Lesotho, au Swaziland et au Botswana, dans le cadre d'accords de protectorat moins envahissants que ceux permis dans les conditions coloniales. Le Liberia a lui aussi emprunté un autre chemin : le nouvel État indépendant formé en 1847 a reconnu dans les années 1890 que les hinterlands demeuraient possédés (et donc pas seulement occupés) par les communautés tribales. Cette décision a été confirmée en 1923 et renforcée en 1949, avec la délivrance de titres aborigènes pour environ un million d'hectares (Alden Wily, 2007).

15 De plus, le droit foncier de l'AOF n'était pas différent du droit parfois antérieur élaboré pour le Congo français, et qui comprenait des lois plutôt détaillées sur l'acquisition, la propriété, le domaine de l'État, les forêts, les mines et les concessions, toutes promulguées en 1899 et adoptées en 1910 par la fédération sœur en pleine évolution pour les territoires français d'Afrique centrale, l'Afrique-Équatoriale française (AEF).

16 Décret du 20 juillet 1900 relatif au régime de la propriété foncière en Côte d'Ivoire.

gouverneurs d'appliquer des règles plus strictes afin de régulariser l'occupation des colons et des autres Français.¹⁷ Aucun Africain n'a réclamé de titre, bien que rien dans la loi ne les empêchait *explicitement* de le faire. Les terres devaient être visiblement occupées et développées et le candidat devait remplir des conditions en matière de formation et de mode de vie pour pouvoir être considéré comme un propriétaire valable. À l'évidence, peu d'Africains remplissaient ces conditions. Les propriétaires devaient également être des personnes physiques (individus) ou des personnes morales (juridiques) sous la forme d'entreprises ou d'organisations immatriculées.

Vingt ans plus tard, une nouvelle initiative visant à encourager l'immatriculation a été lancée par un décret publié le 8 octobre 1925. Cette fois-ci, la loi ciblait les Africains dans les territoires français, les exhortant à demander des titres, en particulier pour les parcelles dans les villes. Cette démarche n'était pas présentée comme une immatriculation, mais bien comme la reconnaissance et l'enregistrement des droits coutumiers (*constatation*). Les titres étaient définis comme des titres de propriété indigènes à immatriculer dans un Livret foncier coutumier.¹⁸ L'objectif de cette loi était de « sensibiliser la population africaine à la valeur patrimoniale de leurs terres et, partant, de faciliter la transition vers un régime de propriété fondé sur le Code civil ».¹⁹

Peu de demandes ont été soumises. Le titre proposé ne correspondait toujours pas aux conceptions locales de la propriété foncière et ne reconnaissait pas l'équivalence des droits coutumiers aux droits immatriculés dans le Livre foncier principal. La propriété collective par les communautés, dans le cadre de laquelle la communauté dans son ensemble était généralement considérée comme la propriétaire des terres à l'origine des titres (usufruit, généralement à perpétuité) familiaux n'était pas prévue non plus. Il peut également être supposé que les communautés africaines ne voyaient pas l'intérêt de payer pour officialiser leurs droits sur des terres qu'elles possédaient déjà en vertu de la coutume.

La loi de 1925 a été suivie d'un décret en 1932, qui a détaillé la procédure d'immatriculation des droits non coutumiers.²⁰ Un autre décret a été adopté en 1935, « afin de réaffirmer la plupart des principes promulgués en 1900 ; ce décret a été encore plus loin en précisant que même les zones cultivées exploitées en vertu du droit coutumier pouvaient être transférées à l'État ».²¹ Ce décret a rappelé aux Ivoiriens la nature strictement permissive de leur occupation et de l'utilisation de leurs propres propriétés coutumières.

À mesure que l'indépendance approchait, le gouvernement français est revenu sur sa prétention à toutes les terres non cultivées. Un nouveau décret relatif à tous les territoires français de l'AOF et de l'AEF (Afrique Équatoriale française) a été adopté en 1955.²² Ce décret a marqué certains revirements dans les politiques (encadré 4 ci-dessous). Les droits coutumiers ont été reconnus comme existants et, partant, comme méritant d'être respectés, bien qu'ils ne fussent toujours pas assortis du statut de propriété réelle aux yeux de la loi. Les transactions portant sur des terres coutumières ont été légalisées ; il a été interdit aux chefs et aux dirigeants traditionnels de tirer un profit financier du traitement des autorisations, de la supervision ou de l'attestation de transactions (articles 3 et 4). Il était possible de demander et de délivrer des certificats concernant les droits coutumiers dès 1925, mais cette fois-ci, les communautés pouvaient également soumettre des demandes. La procédure demeurait inchangée. La demande et l'octroi de certificats s'effectueraient toujours dans le cadre d'une procédure d'immatriculation distincte et inférieure (article 4). L'un des principaux changements concernait la possibilité pour les détenteurs de certificats de transformer leur droit en un droit de propriété et de l'immatriculer dans le Livre foncier (article 5). Toutefois, seuls les individus avaient la possibilité de le faire et seules les terres occupées et développées étaient concernées.

17 Décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété dans les colonies and territoires relevant du gouvernement général de l'AOF.

18 Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française.

19 Hessling, 2009 : 246.

20 Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique-Occidentale française.

21 Stamm, 2000 : 6.

22 Décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique-Occidentale Française et en Afrique-Équatoriale Française et décret n° 57-704 du 10 juillet 1956 fixant les conditions d'application du décret n° 55-580 du 20 mai 1955.

La promesse de la sécurité de la propriété coutumière était assortie de conditions. Les droits coutumiers pouvaient être annulés au profit des collectivités publiques (entités du gouvernement local) ou pour la délivrance de concessions aux exploitants (article 6). Il fallait pour ce faire que les propriétaires coutumiers renoncent d'abord à leurs droits (article 7). Les concessions étaient accordées de manière provisoire et selon des conditions de développement (article 7). Le degré de décentralisation dans l'administration foncière était avancé, dans la mesure où les autorités des cantons pouvaient attribuer des concessions. De petites concessions pouvaient également être attribuées à des individus ou à des familles, et vraisemblablement à des migrants.

Encadré 4 : Articles clés du décret de 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique-Occidentale Française

Article 1 : En Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française le domaine privé immobilier de l'Etat, des groupes de territoires, territoires et autres collectivités publiques est constitué par les biens et droits immobiliers détenus par lesdites collectivités dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime d'immatriculation.

Article 2 : A moins de dispositions contractuelles contraires, les terres appropriées qui supportent des édifices, ouvrages ou aménagements entretenus aux frais du budget d'une collectivité publique locale sont attribués au domaine privé de cette collectivité, même s'ils ont été immatriculés au nom de l'Etat ou d'une collectivité publique autre que celle qui pourvoit leur entretien.

Article 3 : En Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française, sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation.

Nul individu, nulle collectivité ne peut être contraint de céder ces droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation. Nul ne peut en faire un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

Article 4 : Les droits coutumiers susvisés peuvent faire l'objet d'une procédure publique et contradictoire donnant lieu à une titre réclamant la délivrance et l'étendue de ces droits.

Les formes et conditions de ladite procédure sont fixées par décret. Cette procédure se déroule devant l'autorité administrative locale et, en cas de contestation, elle est régie par le tribunal de droit local.

Les chefs de terre ou autres chefs coutumiers qui régissent, selon la coutume, l'utilisation desdites terres par les familles ou les individus ne peuvent en aucun cas se prévaloir de leurs fonctions pour revendiquer à leur profit personnel d'autres droits sur le sol que ceux résultant d'une mise en valeur des terres par eux-mêmes, en conformité avec la coutume.

Article 5 : Les droits coutumiers individuels ainsi constaté, quand ils comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol, peuvent également être transformé en droit de propriété au profit de leur titulaire qui requiert à cet effet leur immatriculation.

>

>

Article 6 : Les droits coutumiers autres que ceux définies à l'article 5 ne peuvent être immatriculés. Ils ne peuvent être transférés qu'à des individus ou collectivités susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu de la coutume et seulement dans les conditions et limites qu'elle prévoit.

Néanmoins, il peut être fait abandon de tous droits foncier coutumiers tant en faveur des collectivités publiques ou des demandeurs de concessions.

Article 7 : Des concessions peuvent être accordées après une enquête publique et contradictoire si cette enquête n'a pas fait apparaître de droits coutumiers sur la terre dont la concession est demandée ou, dans le cas contraire, si les détenteurs des droits coutumiers reconnus y ont expressément renoncé en faveur du demandeur comme il est dit à l'article précédent.

Toute concessions rurales ou urbaine est accordée à titre provisoire sous conditions de mise en valeur rationnelle effective dans un délai déterminé. Un cahier des charges précise ces conditions et ce délai. La réalisation des obligations de mise en valeur, dûment constatée, emporte transfert de propriété au profit du concessionnaire, qui doit alors requérir l'immatriculation à son nom de la terre concédée. Le transfert de propriété pourra toujours être assorti d'une résolution contradictoire visant le cas où les exigences de mise en valeur cesseraient pendant plus de dix ans.

Les concessions rurales sont octroyées par le Chef du territoire après accord donné par délibération de l'Assemblée territoriale ou par le Haut commissaire, après accord donné par délibération du Grand conseil si la concession intéresse deux ou plusieurs territoires. En cas de désaccord, il est statué par décret pris en conseil de ministres, après avis de l'Assemblée de l'Union française.

Par dérogation aux règles de l'alinéa précédent, les petites concessions rurales individuelles ou familiales peuvent, en vertu d'une délibération de l'Assemblée territoriale, être octroyées par les autorités des circonscriptions administratives élémentaires. Cette délibération fixe le maximum de superficie ainsi que les clauses et conditions générales d'attribution de ces petites concessions.

Par règlement établi dans les conditions fixées à l'alinéa 3 ci-dessus du présent article, l'octroi des concessions rurales peut être prohibé ou soumis à des conditions particulières dans certaines zones réservées, soit à des aménagements agricoles ou industriels d'ensemble dans le cadre des plans de développement économique et social.

Les conditions générales qui doivent être observées pour la mise en valeur des concessions sont déterminées, pour chaque territoire, par délibération de l'Assemblée territoriale

Le recours à la certification pour les certificats individuels et collectifs aurait été limité ou nul dans la plupart des territoires de l'AOF et de l'AEF. De nouveau à propos du Sénégal, Hessling note que les Sénégalais ne se préoccupaient tout simplement pas de la loi. Dans tous les cas, l'indépendance se profilait déjà à l'horizon.

Le nouveau gouvernement indépendant en Côte d'Ivoire a repris les lois foncières coloniales avec peu de modifications. Il s'agit notamment du Décret du 29 septembre 1928 définissant les terres publiques, toujours en vigueur aujourd'hui. Au cours de cette époque, l'étendue des terres publiques a été progressivement élargie par le biais d'autres lois définissant l'État comme propriétaire, y compris pour les eaux, les minéraux, les forêts et les zones protégées.²³ Cette tendance s'observe sur l'ensemble du continent depuis 1960.

En 1962, l'État a tenté d'entraver les progrès permis par la loi de 1955 en promulguant une loi visant à renforcer son contrôle sur l'ensemble des terres non immatriculées, soit presque tout le territoire.²⁴ Cette décision aurait surtout affecté l'esprit de l'article 3 de la loi de 1955 ci-dessus. Cette tentative a été abandonnée face à la vive résistance des autorités traditionnelles et des élites qui en dépendaient. Cette situation a mené à une impasse et le nouveau gouvernement n'a pas tenté d'appliquer la procédure de certification coutumière prévue en 1925 et étouffée en 1955.

L'État a toutefois fait marche arrière avec la politique du Président Houphouët-Boigny édictée dans une loi non promulguée de 1963 et selon laquelle « la terre appartient à celui qui la met en valeur ». D'aucuns pourraient arguer que cette politique était déjà appliquée *de facto* dans de nombreuses régions où le gouvernement colonial soutenait l'immigration vers les zones forestières depuis les années 1920, dans le but de développer la production de café et de cacao. La déclaration claire du Président Houphouët-Boigny reflétait sa détermination à revitaliser l'industrie en berne du cacao, avec le soutien de bailleurs de fonds. Sa déclaration a également entraîné une ruée vers les terres boisées de l'ouest des peuples Baoulé et des individus originaires du Burkina Faso. Les deux groupes étaient déjà bien présents dans les zones boisées en tant que travailleurs et colons.²⁵

La politique du Président ne reposait sur aucune loi et n'a obtenu une faible force juridique que grâce un décret publié par le Président lui-même le 20 mars 1967. Ce décret disposait que les terres appartenaient à ceux qui les mettent en valeur *à condition que les droits d'exploitation aient été officiellement immatriculés*.²⁶ Dans la pratique, les documents disponibles laissent entendre que le défrichement des terres demeurait une raison suffisante pour l'attribution de concessions et même de titres officiels dans le cadre des programmes lancés par l'État. Des bailleurs de fonds ont soutenu certains de ces programmes.

Il est difficile de déterminer si les occupants coutumiers locaux ont volontairement cédé leurs droits sur ces terres, s'ils y ont été contraints ou s'ils ont participé aux programmes. Il est par contre établi qu'à travers les principales zones de production au sud et à l'ouest du pays, le défrichement s'est accéléré et les arrangements coutumiers avec les nouveaux arrivants se sont diversifiés. La question de savoir si les terres défrichées appartenaient à l'exploitant ou au détenteur des droits coutumiers est devenue la principale source de tensions et de discordes entre les deux parties.

L'industrie étant largement dépendante des travailleurs et des cultivateurs des terres originaires du Burkina Faso, le Président Houphouët-Boigny souhaitait inclure les migrants étrangers dans l'approche « la terre appartient à celui qui la met en valeur ». En 1961, il est parvenu à faire promulguer une loi sur la nationalité qui a permis aux citoyens étrangers nés en Côte d'Ivoire ou ayant de la famille proche en Côte d'Ivoire de devenir Ivoiriens. Il a également plaidé en faveur de l'acceptation de la double nationalité dans la région.²⁷ Cette idée a été rejetée par son parlement lorsque la loi sur la nationalité a été modifiée, afin de préciser que les enfants nés en Côte d'Ivoire après 1972 n'avaient pas automatiquement droit à la nationalité.²⁸

23 Kra, 2015

24 Chauveau 2000 et Kone 2002

25 Babo 2013, Chauveau 2000, Colin 2012.

26 Bubb 2011 : 9.

27 Babo, 2013.

28 La loi sur la nationalité a été modifiée par la loi n° 72-852 du 21 décembre 1972.

Dans le même temps, une nouvelle loi adoptée en 1964 est revenue sur les dispositions de la loi de 1955 décrite ci-dessus. La vente de terres par des propriétaires autochtones était interdite et ces propriétaires ne pouvaient pas non plus louer des parcelles à des migrants contre de l'argent (bien qu'ils puissent recevoir des dons en échange).²⁹ Enfin, le 17 décembre 1968, le gouvernement a publié une circulaire du Ministre de l'intérieur, afin de déclarer sans ambages que « l'État était le propriétaire de toutes les terres non immatriculées » et que « les droits coutumiers sur les terres étaient abolis ».³⁰ En tant que circulaire, ce texte n'avait aucune valeur juridique, mais il a renforcé la position révisionniste de l'administration quant au statut des droits fonciers coutumiers. Bien que la loi de 1955 n'ait pas été jusqu'à accorder le statut de véritable propriété aux droits fonciers coutumiers, elle a reconnu qu'ils existaient et qu'ils avaient une certaine valeur en tant que droits d'occupation et d'usage, qu'ils devaient être pris en compte avant l'attribution de concessions et qu'ils pouvaient être renforcés par le biais de la demande et la délivrance de certificats. La circulaire de 1968 a été suivie d'un décret en 1971 qui a confirmé le droit de l'État à attribuer des concessions pour des terres dont l'occupation était consacrée par la coutume.³¹ Il est également supposé (mais non confirmé) que le décret de 1971 a abrogé le décret adopté en 1955, si ce n'était pas déjà le cas avant.

La réalité sur le terrain est venue contredire ces interventions. Les transactions effectuées par les propriétaires coutumiers dans les années 1970 et 1980 impliquaient de plus en plus des paiements en liquide et les modalités du tutorat traditionnel étaient en général considérablement diverses et standardisées en 1990, si pas avant. Ce sujet a fait l'objet de nombreuses publications³², à mesure que le tutorat et des pratiques similaires devenaient une caractéristique dominante (et contestée) des relations foncières en Afrique de l'Ouest côtière et probablement en Côte d'Ivoire en particulier. Le tutorat est le régime coutumier dans le cadre duquel des terres sont prêtées, données ou louées à des étrangers ; les tuteurs en sont les principaux acteurs. Le tuteur est généralement le colon initial ou le descendant d'un adjudicateur de terres dans une région. Il est parfois appelé « chef de la terre ». Il est responsable des intérêts et des relations des migrants avec les autres membres de la communauté et il reçoit en échange des dons de la part des migrants. Il peut également exiger des migrants qu'ils contribuent à des événements sociaux de la communauté, tels que les mariages et les funérailles. Les immigrants travaillent souvent d'abord comme travailleurs pour autrui avant d'avoir économisé suffisamment d'argent pour acquérir une terre et lancer leur propre exploitation agricole.

*« Dans les premières années suivant leur arrivée, les migrants burkinabés travaillaient généralement pour le tuteur en tant que travailleurs, soit sur une base quotidienne, soit dans le cadre de contrats à plus long terme ; ils logeaient alors sur place et travaillaient pour une famille locale en échange d'un logement et de nourriture, ainsi que d'une part des récoltes. Les migrants espéraient généralement conclure des contrats de métayage. Au bout de quelques années, les migrants demandaient à leur employeur un accès à la terre et l'employeur leur attribuait une parcelle à défricher et où lancer une plantation ».*³³

Au cours de cette période, les arrangements traditionnels se sont transformés en accords de location ou de vente, documentés dans des petits papiers.³⁴ En 2000, les chercheurs identifiaient généralement quinze arrangements contractuels distincts qui tombaient dans les catégories des dons, du métayage, du nantissement, de la location, du crédit et du tutorat par des individus chargés de prendre soin des terres des membres de la famille ou des voisins vivant en ville.³⁵ Les détails dépendaient du type de terre, de la finalité de l'accord (ex. : pour créer des plantations de cultures vivrières), du statut du bénéficiaire (parent, membre de la communauté ou nouveau venu) et de son origine. Un élément important favorisant la prolifération de ce type d'accord était que les habitants traditionnels de la région de l'ouest, moins densément peuplée, étaient des chasseurs/cueilleurs/cultivateurs pratiquant l'agriculture de subsistance

29 Kone, 2002 : 1.

30 Bubb 2011 : 9.

31 Décret 71-74 du 16 février 1971 sur les procédures domaniales et foncières ; Zalo, 2013.

32 Exemple donné par Berry dans les années 1970

33 Lavigne Delville et al. 2002 18.

34 Ces nouveaux arrangements sont décrits dans une série de publications, dont Chauveau 2000, Berry 2008, Kouassi 2012, Lavigne Delville passim, et Kone 2002.

35 Lavigne Delville et al. 2002, Kone 2002, Berry 2008, entre autres, et récemment, Ruf et al. 2009, Bignebat & Colin 2011, et Colin 2012, ont documenté l'évolution ultérieure de ces arrangements dans les secteurs de l'hévéa, y compris les contrats spécifiques désherber-partager et planter-partager.

et qui ne participaient pas directement à la culture commerciale du cacao.³⁶ Il en allait de même pour les Kroumens dans le sud-ouest, dans la mesure où ils s'intéressaient surtout à la pêche.

En revanche, les Baoulés de la région du centre étaient bien intégrés dans la production de cacao et frustrés par les pénuries de terres locales. En bref, ils étaient les migrants idéaux pour les plans du Président Houphouët-Boigny à partir des années 1960. Le Président souhaitait les envoyer à l'ouest et au sud-ouest afin de développer les cultures commerciales du cacao et du café. Ils étaient également ses compatriotes. La sécurité de leurs propriétés était donc importante pour ces deux raisons.

Dans les années 1990, 58 % de toutes les acquisitions foncières dans la région centrale de l'ouest s'effectuaient par le biais d'acquisitions directes auprès de propriétaires coutumiers locaux.³⁷ Ces achats directs ont été à l'origine de 32 % des acquisitions dans la région du sud-ouest, mais de seulement 16 % des acquisitions de terres dans la région du sud-est, moins prisée, où le métayage ou des arrangements contractuels similaires demeurent les solutions les plus utilisées encore aujourd'hui.³⁸

Bien qu'illégales au regard du droit étatique, ces transactions étaient censées être valables dans le droit coutumier et ont donc été respectées, jusqu'à ce qu'une série de changements politiques et juridiques ne fasse basculer les relations foncières tendues entre les propriétaires coutumiers et les immigrants vers une vive contestation et des épisodes de violence. Ces changements ont été amorcés en 1970 et se sont multipliés dans les années 1970 et 1980.³⁹ La contestation a également commencé à se faire sentir dans le nord du pays entre les clans locaux et les nouveaux arrivants venus s'installer sur place pour la culture commerciale des noix de cajou, des céréales et du coton. Comme mentionné précédemment, ces tensions ont été exacerbées par l'installation des pasteurs, telle qu'exigée par la politique de sédentarisation de 1974 (Bassette, 2009).

En réponse au conflit local facilité par des politiques de plus en plus ethnocentriques, le gouvernement a lancé le programme de Plan foncier rural présenté ci-dessus.

L'objectif premier du programme du Plan foncier rural était de renforcer les droits coutumiers et non pas de les abroger. L'activité principale, telle que prévue initialement dans le plan approuvé par le Conseil des ministres en décembre 1988, était d'étudier, d'identifier et de recenser les droits :

*« [...] tels qu'ils sont perçus et reconnus par les villageois et l'administration et tels qu'ils résultent d'accords entre individus, voisins, familles et villages, exprimés devant une équipe d'enquête du projet pilote et qui n'auraient pas été contestés par d'autres intéressés ».*⁴⁰

Les trois sous-objectifs des activités pilotes réalisées dans le cadre du programme du Plan foncier rural étaient :

1. identifier et enregistrer les droits coutumiers, afin qu'ils acquièrent le même statut que les droits étatiques, ainsi permettant leur intégration dans la nouvelle législation ;
2. développer des méthodes d'immatriculation qui soient à la fois faisables sur le plan technique et financier, ainsi qu'acceptées par la population locale, et
3. fournir aux autorités publiques les données nécessaires en vue de la planification et de la mise en œuvre d'activités de développement rural.⁴¹

Le Plan foncier rural a également été conçu pour jouer un rôle clé dans la gestion décentralisée des terres et du territoire. Les Comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) gèreraient les terres, tiendraient

36 Babo, 2013.

37 Stamm, 2000.

38 Colin, 2012.

39 Babo, 2013 ; Chauveau, 2000 ; Colin, 2012.

40 Citation tirée de Stamm, 2000 : 2

41 Stamm, 2000 : 2-3.

des registres et consigneraient les changements relatifs aux droits, tels que les transactions et les contrats. L'aménagement des terres, notamment par le biais de la préservation de zones boisées à des fins de protection, serait également rendu possible grâce à ces entités.

Des bailleurs de fonds ont financé la mise en œuvre du Plan foncier rural à partir de 1990. En 2002, l'opération avait été réalisée dans neuf zones, soit 44 201 parcelles réparties sur 1,1 million d'hectares et 708 villages.⁴² Des CVGFR ont été créés dans les 708 communautés et chacun était dirigé par un gestionnaire. Des difficultés ont été rencontrées quant à la manière de garantir le respect des droits des femmes et d'autres droits secondaires. Ces problèmes n'ont pas encore pu être totalement résolus. Les limitations au niveau de la transcription des droits fonciers locaux « résultant d'une tendance à la simplification et à la réduction à deux grandes catégories de base, à savoir " gestionnaires des terres " et " exploitants des terres " », ont déjà été soulignées.⁴³ De plus, cet exercice a généré des conflits entre les populations autochtones et migrantes dans certaines régions, dans la mesure où elles peinaient à concilier les revendications divergentes sur les mêmes terres. Cette situation a mené à l'interruption de l'application du Plan foncier rural dans certaines régions, mais pas dans toutes.⁴⁴

L'une des fonctions du Plan foncier rural était d'orienter la nouvelle loi foncière. En 1998, le Ministère de l'agriculture avait préparé un avant-projet qui ne mentionnait pas que la loi contraindrait les détenteurs de certificats de propriété foncière à les immatriculer pour être reconnus en tant que propriétaires.⁴⁵ La vision du programme du Plan foncier rural, axée sur la délimitation et la cartographie locale des terres coutumières, ne répondait pas non plus aux nouvelles exigences de la Loi relative au domaine foncier rural pour les enquêtes officielles. C'est ce qui a donné lieu à la limitation des activités du Plan foncier rural, plus que toute autre différence dans les approches adoptées par le Plan foncier rural et la Loi relative au domaine foncier rural.⁴⁶ Le Plan foncier rural a continué de contribuer à la délimitation et l'enregistrement des territoires des villages en tant qu'unités administratives, laissant l'identification, la certification et l'immatriculation des droits fonciers à d'autres agences. Les financements proposés par les bailleurs de fonds ont également chuté en 2003.

42 Zalo, 2006.

43 Stamm, 200 : 13.

44 Chaveau, 2000.

45 Chaveau, 2003. 2.

46 Chaveau, 2003.

3 Le cadre juridique actuel relatif au droit foncier rural en Côte d'Ivoire

3.1 La Constitution

La constitution (du 24 juillet 2000, sous sa forme modifiée), offre une orientation minimale sur le foncier et la propriété. Ses dispositions se limitent à un article :

Le droit de propriété est garanti à tous. Nul ne doit être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation. (Article 15)

Il s'agit d'une disposition classique dans les Constitutions. Ledit article dispose que la propriété privée existe ; que le droit de propriété est garanti à tous ; que nul ne doit être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste indemnisation, laquelle sera utilement versée préalablement à l'expulsion.

Cette disposition ne répond pas aux questions suivantes :

- a. Quel est le champ d'application de la *propriété immobilière* (biens immeubles) ? Cela inclut-il les ressources naturelles telles que les forêts, les arbres et l'eau, ou uniquement la terre elle-même ?
- b. Quels éléments sont constitutifs de la *propriété* ? Existe-t-elle uniquement si elle a fait l'objet d'une immatriculation officielle ? Les terres détenues en vertu du droit coutumier constituent-elles une propriété qui sera protégée contre toute perte involontaire autre que la saisie pour cause d'utilité publique ?
- c. Qu'entend-on par « tous » ? Cela désigne-t-il tout résident ou uniquement les s ?
- d. Qu'entend-on par « pour cause d'utilité publique » ? Une privation du droit de propriété à des fins privées, dans le cadre d'un projet agro-industriel développé par une entreprise, par exemple, pourrait-elle être considérée comme répondant à une cause d'utilité publique au motif qu'elle générera des emplois, ainsi que des recettes fiscales pour le Trésor public ?

Ces aspects sont désormais souvent couverts par toute nouvelle Constitution, et de manière très détaillée, au lieu d'abandonner des principes clés aux lois foncières, qui sont plus faciles à modifier. En Afrique, le statut des droits fonciers coutumiers est spécifiquement abordé dans les Constitutions, afin de lever toute ambiguïté.⁴⁷ Certains pays consacrent des chapitres entiers aux questions liées au foncier et à la propriété (par exemple : l'Ouganda (1995), l'Afrique du Sud (1997) et le Kenya (2010), avec d'autres chapitres de ce type prévus en Zambie, au Liberia, en Tanzanie et au Sierra Leone, entre autres).

De même, les dispositions ci-dessous, généralement prévues dans d'autres Constitutions, sont absentes de la Constitution ivoirienne :

- a. Le droit de chaque individu à acquérir et à posséder une propriété *seul ou en association avec d'autres individus*
- b. Le droit à la *liberté d'établissement dans toute partie du pays, bien que ce droit soit souvent soumis à des conditions locales*

47 D'une manière ou d'une autre, cela est évident dans ces Constitutions africaines : au Lesotho (1993), en Ouganda (1995), en Éthiopie (1994), en Afrique du Sud (1996), en Érythrée (1997), en République du Congo (2002), au Rwanda (2003), au Mozambique (2004), au Burundi (2005), en République démocratique du Congo (2005), au Soudan du Sud (2005), à Madagascar (2010), en Guinée (2010), au Kenya (2010), au Niger (2010) au Zimbabwe (2013).

- c. Une déclaration précisant *l'identité du propriétaire du sol/de la terre lui-même*, lorsqu'il y a distinction d'avec la propriété de droits sur le sol/la terre (comme c'est le cas en Côte d'Ivoire)
- d. Une déclaration précisant *l'identité du propriétaire des eaux intérieures, des minéraux et des lais*
- e. Une précision sur les modalités d'acquisition de droits sur les terres par des *non-citoyens*, et sur les limitations y afférentes.

3.2 Le Code civil

Certaines des dispositions susvisées sont couvertes par le Code civil ivoirien. Par exemple, le Code définit la propriété comme :

«le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.» (Article 544)

Et il précise que :

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. » (Article 545)

Le Code est un document long et en grande partie archaïque qui reprend la forme du Code civil français intégré à la législation nationale après l'indépendance. Bien que des chapitres entiers aient été retirés depuis lors, il reste des centaines d'articles traitant de la propriété, y compris des chapitres sur l'usufruit, les servitudes et les contrats.

Généralement, compte tenu de la contestation des droits opposant propriétaires fonciers coutumiers et personnes extérieures, le Code stipule (je souligne en italiques) que :

- *« La propriété d'une chose, soit mobilière, soit immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement, soit naturellement, soit artificiellement. Ce droit s'appelle droit d'accession. » (Article 546)*
- *« Les fruits produits par la chose n'appartiennent au propriétaire qu'à la charge de rembourser les frais des labours, travaux et semences faits par des tiers. » (Article 548)*
- *« La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre Des servitudes ou services fonciers. Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police. » (Article 552)*
- *« Toutes constructions, plantations et ouvrages sur un terrain ou dans l'intérieur, sont présumés faits par le propriétaire à ses frais et lui appartenir, si le contraire n'est prouvé; sans préjudice de la propriété qu'un tiers pourrait avoir acquise ou pourrait acquérir par prescription, soit d'un souterrain sous le bâtiment d'autrui, soit de toute autre partie du bâtiment. » (Article 553)*
- *« Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers ou avec ses matériaux, le propriétaire du fonds a droit ou de les retenir, ou d'obliger ce tiers à les enlever. Si le propriétaire du fonds demande la suppression des plantations et constructions, elle est aux frais de celui qui les a faites, sans aucune indemnité pour lui. » (Article 555)*
- *« Si le propriétaire préfère conserver ces plantations et constructions, il doit le remboursement*

de la valeur des matériaux et du prix de la main-d'œuvre, sans égard à la plus ou moins grande augmentation de valeur que le fonds a pu recevoir. Néanmoins, si les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers évincé, qui n'aurait pas été condamné à la restitution des fruits, attendu sa bonne foi, le propriétaire ne pourra demander la suppression desdits ouvrages, plantations et constructions; *mais il aura le choix, ou de rembourser la valeur des matériaux et du prix de la main-d'œuvre, ou de rembourser une somme égale à celle dont le fonds a augmenté de valeur.* » (Article 555)

De prime abord, la conclusion semble claire : toute mise en valeur naturelle et artificielle (par exemple : bâtiments, arbres y compris les caféiers, cacaotiers, palmiers à huile et hévéas) située sur les terres concernées appartient au propriétaire, et si le propriétaire souhaite les retirer ou en prendre le plein contrôle, auprès d'un locataire ou métayer ayant procédé aux travaux de mise en valeur ou de construction, le propriétaire doit indemniser ce dernier à concurrence de la valeur de son apport. Toutefois, cela laisse également la possibilité aux lois et réglementations d'accorder à ce promoteur des droits de propriété sur les travaux auxquels il a contribué. Le droit des contrats (tel qu'énoncé dans le Code civil, qui contient quelque 400 articles sur le sujet) prévoit également qu'un promoteur (tel qu'un locataire) puisse acquérir la pleine propriété des terres ou transférer les droits qu'il détient à des tiers.

Dans une étude de 2015, l'avocat ivoirien Raphael Kra évoque un problème similaire : lorsque la propriété d'une terre n'a pas été clarifiée ou protégée par la loi, le promoteur de cette terre pourrait avancer qu'il a mis en valeur des terres sans maître.⁴⁸ L'ordonnance rendue en 1963 par le Président et selon laquelle « la terre appartient à celui qui la met en valeur » a renforcé l'incertitude quant à l'identité effective du propriétaire.

3.3 La Loi relative au domaine foncier rural (1998)

La nouvelle Loi relative au domaine foncier rural a clarifié de nombreux points, mais pas tous. Elle (la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998) a été modifiée en 2004, mais reste autrement en vigueur. Elle abrogeait la loi susmentionnée de 1971 (n° 71-338 du 12 juillet 1971).

La loi relative au domaine foncier rural est une loi-cadre promulguée par le Parlement. Elle a été rapidement complétée par trois décrets d'application promulgués par le Président et le Conseil des ministres, ainsi que par de nombreux règlements sous forme d'arrêtés promulgués par le Ministre de l'agriculture. Son ministère a également promulgué plusieurs directives administratives (circulaires).

L'encadré 5 résume les dispositions de la Loi relative au domaine foncier rural, en suivant la forme selon laquelle elle est présentée, sans critique.

48 Kra 2015.

Encadré 5 : Sommaire des dispositions clés de la Loi relative au Domaine Foncier Rural (1998)

(telle que modifiée par la Loi du 28 Juillet 2004 (Article 26))

Chapitre 1 : Définition et composition du domaine foncier rural

- La Côte d'Ivoire est divisée en cinq classes foncières distinctes: le domaine foncier rural, le domaine public, les périmètres urbains, le domaine forestier classé, et les zones d'aménagement différé officiellement constituées.
- Seuls l'Etat, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à être propriétaires du domaine foncier rural.
- Le domaine foncier rural comprend des domaines permanents, et des domaines transitoires. Ces derniers incluent le domaine coutumier, et les domaines concédés par l'Etat à des collectivités publiques et des particuliers.
- Une fois que l'immatriculation obligatoire des droits des domaines coutumiers, et des domaines concédés, aura été effectuée, le domaine foncier rural transitoire sera amené à disparaître. Toute terre du domaine foncier rural sera soit une propriété de l'Etat, soit une propriété des collectivités publiques et des particuliers, soit une terre sans maître.

Chapitre 2 : Propriété, concession et transmission du domaine foncier rural

- Seules les terres immatriculées seront reconnues comme ayant un propriétaire.
- Un certificat foncier n'est pas une titre de propriété, il s'agit seulement d'une base sur laquelle une demande de droit à la propriété peut être faite, tel que dicté par la Loi sur le domaine foncier rural.
- La demande d'un tel certificat est obligatoire pour les propriétaires de terres coutumières. Celle-ci doit être entreprise d'ici 2023 (d'abord fixé à 2009, le délai fut prolongé en 2014)
- Une fois le certificat obtenu, son propriétaire dispose d'un délai de trois ans pour le faire immatriculer, et pour le transformer en titre foncier – le vrai droit de propriété.
- En cas d'échec de cette démarche, le certificat foncier expire.
- Conséquemment, toute terre non immatriculée d'ici 2023 se verra considérée comme sans propriétaire et deviendra de facto propriété de l'Etat.
- Ces terres sans maîtres comprendront (I) les terres non réclamées par les successeurs, (II) les terres du domaine coutumier n'ayant pas fait l'objet d'une immatriculation, et (III) les terres concédées sur lesquelles les droits du concessionnaire n'ont pu être consolidés.
- L'Etat peut louer ou vendre les terres sans propriétaires ; les coûts administratifs sont pris en charge par le loueur ou l'acquéreur.

>

>

- La reconnaissance des détenteurs de droits coutumiers, dans le cadre de l'émission des certificats, se fera à travers un programme d'identification mis en place par l'Etat, ou de façon ad hoc à la demande d'une partie prenante (c'est-à-dire comme immatriculation systématique ou sur demande)
- Ce processus doit être entrepris par les autorités administratives ou les représentants concernés auxquels elles auraient délégué cette tâche.
- Les certificats fonciers sont délivrés à condition que les droits coutumiers sur lesquels ils se fondent aient eu un caractère continu et paisible.
- Les certificats peuvent être délivrés à des individus, ou à des groupes exerçant des droits collectifs sur les terres.
- Les certificats fonciers collectifs sont établis au nom d'entités publiques ou privées ayant une personnalité juridique, ou par des groupes informels dûment identifiés.
- Un gestionnaire sera désigné par les membres du groupe de propriétaires des terres collectives, ceci afin qu'il agisse pour leur compte. Son nom apparaîtra sur le certificat des terres collectives.
- Les concessions doivent également être immatriculées par une procédure qui peut être contestée, et résultent obligatoirement par un titre de propriété au nom de l'Etat. Le bénéficiaire devient un locataire de l'Etat, paye un loyer, et ne peut ni transmettre, ni sous-louer cette terre. Si le bénéficiaire est éligible (c'est-à-dire de nationalité ivoirienne), l'Etat peut vendre cette terre au bénéficiaire, qui peut à son tour vendre ou louer ce terrain.
- Les groupes auxquels sont attribués des certificats fonciers collectifs peuvent céder leur bien foncier en partie, ou intégralement, à un membre de la collectivité, par un acte authentifié par l'autorité administrative.

Chapitre 3 : Mise en valeur et gestion du domaine foncier rural

- La mise en valeur d'un bien foncier est régulée. Les opérations de développement autorisées incluent l'élevage des animaux domestiques, ou sauvages, l'enrichissement ou la constitution des forêts, et les activités autres que la culture des plantes.
- Pour ce qui est du domaine foncier rural de l'Etat, ce dernier peut établir des contrats à durée déterminée comportant obligatoirement des clauses de mise en valeur. En cas de non respect de ces dernières, le domaine foncier concerné sera cédé à un nouveau locataire sélectionné par une vente aux enchères; le produit de la vente sera remis à l'ancien locataire après déduction des frais et des dettes.

Chapitre 4 : Dispositions financières et fiscales

- La location des terres du domaine foncier rural de l'Etat est consentie sur la base d'estimations fixées par la loi de finances.

>

>

- Toutes les terres rurales sont passibles de l'impôt foncier rural.
- Le non paiement du loyer, ou de l'impôt, résultera par la vente du terrain, avec un droit de préemption pour l'Etat.

Chapitre 5 : Dispositions transitoires

- Les droits de propriété de terres du domaine foncier rural acquis antérieurement à la présente loi ne remplissant pas les conditions de nationalité d'accès à la propriété, fixées par l'article 1 ci-dessus, sont maintenus. Les propriétaires concernés par cette Dérogation figurent sur une liste établie par décret pris en Conseil des Ministres. (Loi du 28 juillet 2004)
- Les droits de propriété acquis par des personnes physiques antérieurement à la présente loi sont transmissibles à leurs héritiers.
- Les personnes morales (c.-à-d. les entreprises, les associations enregistrées) peuvent céder librement les droits de propriété acquis antérieurement à la présente loi.
- Les détenteurs de certificats fonciers ruraux sur les périmètres mitoyens d'une propriété certifiée disponible à la transaction ont un droit de préemption sur cette dernière.

3.4 Décrets et arrêtés d'application découlant de la Loi relative au domaine foncier rural (1999-2003)

Trois décrets et treize arrêtés ont été promulgués en application de la Loi relative au domaine foncier rural entre 1999 et 2003. Bien que quelques décrets et arrêtés plus récents soient susceptibles d'avoir été diffusés, cela n'apparaît pas dans la liste relativement récente qui a été transmise à l'auteur de la présente étude.

En résumé, les principales dispositions concernent :

- a. Développement institutionnel : Dans chaque Sous-préfecture un Comité de Gestion Foncière Rural (CGFR) est créé. Il initie et supervise le processus de formalisation des terres. Il s'agit d'un corps gouvernemental, mais il convoque les représentants des villages lorsque les intérêts de ces derniers sont à l'ordre du jour. Le CGFR a le dernier mot sur toutes les oppositions ou réclamations survenant au cours des procédures d'immatriculation. L'une des responsabilités du CGFR est d'établir des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR). Les représentants de ces derniers doivent jouer un rôle clef dans l'assistance de la commission d'enquête désignée par le CGFR en terme de pilotage des adjudications et d'enregistrement des droits.
- b. Enquête et enregistrement de tous les droits coutumiers : Les résultats de recherche de cette équipe d'enquête comprennent :
- c. La constitution d'un dossier de délimitation qui comprend un plan du bien foncier faisant apparaître les parcelles limitrophes, et établi par un opérateur technique agréé.
- d. L'établissement d'un procès-verbal de recensement des droits coutumiers qui comprend un

recensement des personnes concernées par l'enquête, un dossier foncier comprenant un questionnaire et la déclaration signée de tous les demandeurs, une liste des litiges fonciers identifiés, et un état des droits de propriété ou des droits de concession ou d'occupation accordés par l'Administration.

- e. La délivrance du certificat foncier : Les certificats fonciers sont établis par le Directeur Départemental de l'Agriculture et des Ressources Animales. Il remet une copie conforme aux individus ou aux groupes concernés, accompagnée : d'une description des mises en valeur, obligatoires, des terres à effectuer ; les consignes pour l'immatriculation des certificats, sans lequel ceux-ci expirent dans un délai de trois ans ; une liste des locataires ; et une liste des occupants légitimes.
- f. La délivrance du titre foncier : Les titres fonciers ne peuvent être délivrés qu'à des individus ou des personnes morales.
- g. La régularisation des concessions. La régularisation permet aux détenteurs de concessions de sécuriser leurs terres comme propriétés à part entière, mais seulement après recensement et règlement des contestations et réclamations locales. Les concessionnaires qui ne sont pas de nationalité Ivoirienne peuvent obtenir un contrat de location de l'Etat.

Des résumés de plusieurs règlements d'application clés sont fournis en annexe I au présent rapport :

- Décret no. 99-593 du 13 octobre 1999 portant organisation et attributions de membres du Gouvernement
- Arrêté no. 041 MEMID/MINAGRA du 12 juin 2001 relatif à la constitution et au fonctionnement des Comités de Gestion Foncière Rurale
- *Décret no. 99-594 du 13 octobre 1999* fixant les modalités d'application au Domaine Foncier Rural Coutumier de la loi n° 98-750 susvisée
- *Arrêté no. 002 MINAGRA du 8 février 1999* portant modèles officiels du Certificat Foncier individuel et du Certificat Foncier collectif
- *Décret no. 99-595 du 13 octobre 1999* fixant la procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires de terres du Domaine Foncier Rural

3.5 Délimitation des territoires des villages

La délimitation des territoires des villages est une autre procédure clé dans le processus d'immatriculation des usages des terres au niveau local. Cette délimitation ne relève pas du droit foncier rural, car selon le droit ivoirien les villages ne sont pas des unités détentrices de droits fonciers mais des territoires administratifs. On retrouve la définition du territoire du village dans la Loi portant orientation de l'organisation générale de l'Administration territoriale. Cette loi a été rééditée par chaque nouvelle administration de cette dernière décennie, la plus récente date d'août 2014.⁴⁹

La Loi portant orientation de l'organisation générale de l'Administration territoriale indique deux possibilités de gouvernance hors capitale : la décentralisation des ministères d'Etat, et les gouvernements locaux élus. Les villages relèvent de la première. Ils sont les entités de base obéissant à une hiérarchie allant de l'Etat central au District Autonome (l'unité organisationnelle la plus large), puis la région (la seconde plus large ; il existe actuellement 19 régions), puis viennent les départements (il en existe 58),

49 Loi No. 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale.

et enfin les sous-préfectures et villages. Les corps élus n'existent qu'au niveau régional et communal (on compte aujourd'hui 196 communes). Les communes sont un agrégat de quartiers et/ou de villages. Le village est ainsi défini par l'article 31 :

« Le village est la circonscription administrative de base du territoire National. Il est composé de quartiers constitués par la réunion des membres d'une ou de plusieurs familles et éventuellement des campements qui lui sont rattachés. Le village est administré par un Chef de village assisté d'un Conseil de village ou d'une notabilité. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du village sont fixées par arrêté du Ministre de tutelle. »

Le décret portant sur l'organisation n'était pas disponible pour cette étude (et pourrait ne pas avoir encore été publié). Le processus de sélection du Conseil du village reste flou (les membres sont-ils élus? nommés? et par qui?). Le Conseil de village est distingué de façon ambivalente du Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR). En effet le droit foncier rural se réfère également aux Conseils de villages (Article 7) tandis que le décret décrit plus bas ne mentionne pas les Conseils mais fait référence aux CVGFR.

Le décret n° 2013-296 du 2 mai 2013 définit la procédure de délimitation des territoires des villages. Pour commencer les sous-préfectures dressent une liste de villages dont les territoires doivent être délimités; celle-ci inclut les villages avoisinant la zone à délimiter. Cette opération est obligatoire.

Le Ministre de l'Agriculture désigne pour chaque enquête, un commissaire-enquêteur vraisemblablement un fonctionnaire. Dès sa désignation, le commissaire-enquêteur constitue une équipe d'enquête qui comprend deux représentants de la chefferie et deux représentants du CVGFR du village à délimiter, et deux représentants de la chefferie et deux représentants du CVGFR de chaque village limitrophe.

Cette enquête comprend six étapes (articles 4-17) :

1. Recueil de l'historique de la constitution du territoire du village à délimiter au cours d'une séance publique.
2. Traçage des limites du territoire du village avec l'accord et la participation des représentants des villages voisins. En cas de désaccord sur les indications d'un ou plusieurs tronçons de limite, un délai de un mois est donné aux villages concernés pour trouver un accord.
3. L'opérateur technique agréé établit le constat de chaque tronçon de limite.
4. L'opérateur technique agréé procède à un bornage temporaire. La distance maximale entre deux bornes consécutives est des trois cent mètres.
5. Un délai de 15 jours est accordé pour déposer toute plainte, après quoi l'opérateur technique agréé procède au levé des coordonnées des bornes qu'il a posées. Il les rattache au réseau géodésique national, avec une précision d'un mètre.
6. L'opérateur technique agréé confectionne la carte provisoire du village à une échelle comprise entre 1/10.000 et 1/50.000, en indiquant par des amorces de limites les deux extrémités de chaque tronçon, ainsi que le nom de chacun des villages voisins. La superficie, en hectares et en kilomètres carrés, du territoire du village et toutes les informations nécessaires à la compréhension de la carte y figure également.

Une fois complété, le dossier est remis au président du CVGFR du village. Le CVGFR du village se réunit ensuite en vue de l'approbation des résultats de l'enquête dès la réception du dossier de l'enquête. Le président du CVGFR du village signe l'attestation d'approbation des résultats de l'enquête. Il transmet immédiatement le dossier complet de l'enquête au Sous-Préfet en vue de sa validation. (Article 21).

Lorsque l'enquête n'est pas approuvée par défaut de consensus ou pour opposition entre des villages, le Comité de Gestion Foncière Rurale (CGFR) de la Sous-Préfecture dispose de trente jours, pour prendre une décision et mettre fin au litige. La décision du CGFR est irrévocable et sans appel (Article 20-23).

L'opérateur technique agréé confectionne le dossier technique définitif et établit la carte définitive du village délimité après la validation de l'enquête. Il élabore un fichier numérique de cette carte et en fait 10 tirages qu'il transmet au Préfet du Département.

Le Préfet du Département transmet le dossier définitif au Ministre chargé de l'Administration du Territoire. Celui-ci fixe les limites du village concerné par arrêté. (Article 26-28) Les populations des villages limitrophes plantent des arbres caractéristiques sur les layons ouverts en vue de matérialiser de façon visible les limites du territoire du village délimité. La destruction de ces arbres est illégale (Article 29-30).

Contrairement aux demandes des certificats fonciers ou d'immatriculation des titres de propriété, ce décret déclare que la délimitation des territoires des villages s'effectue sans frais pour les populations. Elle est financée par l'Etat (Article 31). Il convient de noter également que cette procédure de délimitation ne produit aucune forme de certification légale autre qu'un arrêté rendant compte de l'existence du territoire du village.

■ **Chemin près de Bouaflé, Côte d'Ivoire. Des vagues d'immigration pendant le vingtième siècle, en provenance des pays voisins ainsi qu'au sein de la Côte d'Ivoire, ont augmenté les conflits fonciers locaux.**

Photo: jbdodane/Flickr CC



4 Critique de la Loi relative au domaine foncier rural

Une critique de la Loi relative au domaine foncier rural fait apparaître que plusieurs domaines manquent de clarté. Il s'agit parfois d'aspects mineurs, tels qu'une distinction peu claire entre Conseil de village et CVGFR. Le terme de « gestionnaire » semble désigner plusieurs choses, en fonction du règlement dans lequel il apparaît : un propriétaire foncier coutumier, une personne désignée par un groupe afin de représenter ses intérêts, et le responsable qui a élaboré le Plan foncier rural. La relation entre les Plans fonciers ruraux et les procédures d'identification des droits telles que stipulées dans la Loi relative au domaine foncier rural est également opaque; aucun élément n'indique clairement (du moins pour les lecteurs étrangers) si les Plans fonciers ruraux continuent d'exister, et si les droits identifiés et consignés dans ces plans ont une valeur juridique aujourd'hui. Ces points, ainsi que d'autres points similaires, sont susceptibles d'être mieux expliqués par des Ivoiriens et d'autres personnes ayant une connaissance directe des développements sur le terrain.

Il existe d'autres incertitudes qui revêtent une plus grande importance sur le fond. Certaines ont été évoquées précédemment et portent sur les questions suivantes :

- a. Un collectif doit-il se constituer en personne morale afin de conserver sa propriété en vertu d'un titre foncier ?
- b. Qui peut prétendre à la qualité de ivoirien au vu de la modification apportée en 2004 à la Loi relative au domaine foncier rural et suggérant que seul le Conseil des ministres est habilité à trancher cette question plutôt que des normes juridiques (cet aspect offrant des possibilités étonnantes d'abus potentiels) ?
- c. La distinction entre locataires et « occupants légitimes », tels qu'ils figurent sur les titres fonciers ; et
- d. Des questions qui se posent en l'absence de toute directive juridique quant à la formation, aux fonctions et notamment aux pouvoirs des CVGFR, au-delà de leur rôle de facilitation en matière d'identification des droits.

Ces questions sont évoquées plus en détail ci-après, parallèlement à des incertitudes plus fondamentales concernant la position de la Loi relative au domaine foncier rural à l'égard de la propriété foncière coutumière. Qu'officialise exactement la délivrance définitive d'un titre de propriété : la confirmation ou l'extinction du droit coutumier ?

Les points forts

En premier lieu, citons les points forts suivants de la Loi relative au domaine foncier rural et de ses textes d'application :

1. Ils reconnaissent le fait que les droits coutumiers constituent une base pour la protection des droits immobiliers
2. De manière plus novatrice, ils mettent fin au déni centenaire selon lequel les terres rurales qui ne sont pas physiquement occupées, cultivées ou mises en valeur d'une autre manière sont nécessairement des terres sans maître
3. De manière connexe, ils apportent la reconnaissance légale de la propriété collective de nombreuses terres rurales en droit coutumier, en prévoyant que les communautés et autres groupes puissent obtenir des certificats fonciers collectifs

4. Grâce à ce qui précède, la majorité du domaine coutumier peut rester entre les mains des communautés et des familles
5. Ils inscrivent dans le droit une procédure d'identification officielle et d'immatriculation des droits fonciers coutumiers
6. Ils prévoient l'attribution, aussi bien dans le cas des adjudications et des certifications systématiques ou sur demande, des droits existants à la demande de groupes ou d'individus, ce qui est important lorsqu'une communauté est confrontée à des menaces d'invasion foncière
7. Ils accordent une attention particulière à la nécessité de réaliser ces exercices avec des représentants de la communauté
8. Ils instituent les CVGFR, afin de remplir cette fonction participative (et, potentiellement, d'autres fonctions de gestion foncière)
9. Ils prévoient la résolution locale des conflits de propriété au cours de la procédure d'identification des droits, avec un droit de recours auprès de la sous-préfecture et une décision définitive dans un délai de six mois, ce qui contribue à limiter le forum shopping et les litiges qui s'éternisent
10. Les droits coutumiers certifiés (par des certificats fonciers) offrent un peu plus de protection que les droits sans certificat. Bien que les seuls droits protégés soient ceux qui ont été convertis en titres fonciers légaux par voie d'immatriculation à la date limite prévue (2023), les détenteurs de certificats qui n'auront pas fait enregistrer leurs certificats disposeront de trois mois supplémentaires pour solliciter un titre de propriété officiel ou, s'ils ne sont pas des ivoiriens, pour demander à l'État un bail pour le domaine foncier concerné.

Mais il existe également des points faibles, y compris dans la quasi-totalité des points susvisés. Afin de mieux cerner ces complexités, la présente analyse critique comprend un examen de la mesure dans laquelle la Loi relative au domaine foncier rural déroge aux normes juridiques foncières antérieures, ainsi qu'une évaluation de ses dispositions d'un point de vue pratique.

Discussion : Dérogation aux normes coloniales ou ancrage de celles-ci dans le droit ?

D'une manière générale, la Loi relative au domaine foncier rural semblait annoncer une nouvelle ère dans le traitement des droits fonciers non immatriculés issus du régime coutumier, notamment dans la mesure où plus de 95 % de la population rurale relevait de cette catégorie à l'époque (et en relève encore). Toutefois, lorsque l'on compare ses dispositions à celles de la loi de 1955, elle semble moins novatrice.

Pour résumer, la loi de 1955 confirmait l'existence des droits coutumiers. Elle prévoyait également l'identification de ces droits par le biais d'une procédure publique d'attribution, suivie de la remise des certificats correspondants. Ces certificats pouvaient confirmer tant les droits individuels que collectifs. La loi de 1955 ne précisait pas si ces droits seraient enregistrés sur un cadastre coutumier, ainsi qu'il était prévu en 1925. Toutefois, ces droits enregistrés et certifiés n'ont pas reçu le statut d'intérêts immobiliers bénéficiant d'une protection de l'État en cas de contestation, ou d'une indemnisation complète en cas de saisie par l'État à d'autres fins (publiques). Ceci est confirmé par le fait que seuls certains droits coutumiers pouvaient être convertis en droits immobiliers enregistrés sur le livre foncier. Ils étaient limités aux droits détenus par des individus, et aux cas dans lesquels les terres étaient sous leur « contrôle permanent et manifeste ». Cela suggérait que bien que la certification des droits coutumiers fût possible, seules les maisons et les parcelles agricoles permanentes étaient aptes à être reconnues et immatriculées en tant que biens immobiliers.

La Loi relative au domaine foncier rural de 1998 déroge à ce point de vue comme suit :

1. La fin des terres sans maître

Fait exceptionnel, en vertu de la Loi relative au domaine foncier rural, il n'est plus indispensable que le demandeur exclue les terres non mises en valeur lorsqu'il demande un certificat. Ce point est précisé dans l'article 1 de la loi, qui définit le domaine foncier rural comme englobant l'ensemble des terres, mises en valeur ou non, tout en prévoyant que seuls l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à en être propriétaires. Ceci est particulièrement important pour les communautés susceptibles de posséder un domaine foncier important (et souvent intentionnellement) non mis en valeur, en propriété collective en vertu des normes coutumières. Cet aspect affecte également les propriétaires fonciers possédant un important domaine foncier non mis en valeur au sein de leurs propriétés.

Cependant, il convient également d'observer que cette avancée se trouve quelque peu modifiée par d'autres stipulations qui obligent à diverses reprises les propriétaires fonciers à « améliorer » leurs terres, ce qui implique que les terres non mises en valeur ne peuvent être tolérées et risquent d'être retirées du droit foncier individuel ou collectif (voir l'analyse des décrets et arrêtés ci-dessus).

Bien que les conditions tenant à la mise en valeur soient habituelles sur la majeure partie de l'Afrique (et justifiées pour les grands domaines fonciers acquis à des fins spéculatives et non en vue de leur utilisation), le manque de clarté des expressions « améliorer » les terres, « mettre en valeur » les terres, et même en ce qui concerne leur « occupation » (selon l'article 8 de la loi principale), pourrait être utilisé à l'encontre de nombreux propriétaires fonciers et notamment dans le cas des propriétés collectives. Il existe également des obstacles à l'obtention de terres collectives en vertu de la définition de la propriété d'État figurant dans la loi de 2014 portant Code Forestier, comme évoqué ci-après.

2. Une approche partielle de la propriété collective

D'une manière générale, la loi de 1998 a accordé la possibilité aux groupes de faire valoir leurs droits coutumiers en tant que propriété absolue. Les groupes, et pas uniquement les individus, sont aptes à transformer leurs certificats (comme cela était déjà prévu en 1955) en droits de pleine propriété sous forme de titres fonciers enregistrés sur le livre foncier. Cela offre la possibilité aux familles, aux clans, aux villages et autres communautés sociales de faire pleinement reconnaître leurs droits de propriété sur leurs terres.

Toutefois, là encore, il convient de faire preuve de prudence. Bien que la désignation d'un gestionnaire des terres par le groupe soit suffisante pour obtenir la délivrance d'un certificat, la loi n'est pas très claire quant aux conditions que le groupe doit satisfaire afin de convertir son certificat en titre foncier complet.

La loi de 1998 et ses décrets et arrêtés complémentaires laissent fortement entendre que le groupe doit subdiviser sa propriété collective entre ses membres ou créer une entité publique ou privée possédant la personnalité juridique afin d'obtenir des droits fonciers définitifs. Ceci est manifeste dans l'article 9 de la loi qui, associé aux dispositions de l'article 1, limite clairement la propriété des terres rurales à l'État, aux collectivités publiques et aux personnes physiques, et ne prévoit nullement qu'une communauté ou un autre groupe social puisse être considéré comme une personne physique. Le décret n° 99-594 réitère le principe selon lequel les groupes informels peuvent obtenir des certificats, mais dès lors qu'il s'agit de les transformer en droits de propriété par voie d'immatriculation, le décret fait preuve d'ambivalence :

« En cas de Certificat collectif ou d'indivision entre des héritiers, l'immatriculation est faite, après morcellement, au nom des divers membres du Groupement ou de l'indivision ou au nom de l'Etat en cas de conflits. » (Décret n°99-594, Article 28)

Tout bien considéré, on pourrait en conclure que seuls les individus et les personnes juridiques formées par des groupes collectifs peuvent transformer leurs certificats en droits immobiliers. Par ailleurs, il existe une option permettant à l'État de posséder des terres et de les louer au groupe, mais là encore la question de la personnalité juridique n'est pas résolue. Les difficultés sérieuses auxquelles la plupart

des communautés ou des groupes au sein des communautés, y compris les familles, se trouveront confrontés afin de former ces personnes juridiques, seront sources d'inquiétudes plus concrètes. Comme décrit ci-après, ces restrictions ont servi dans la pratique à éliminer la propriété collective comme forme reconnue de propriété foncière.

3. Faible protection des droits non immatriculés

On peut également douter que les droits ruraux non immatriculés soient mieux protégés par la loi de 1998 que par celle de 1955. La loi de 1998 demeure muette à ce sujet. Dans un sens, en raison du caractère obligatoire de la certification et la conversion des certificats en titres de propriété officiels définis par l'État, des millions d'habitants des zones rurales se retrouvent dans une situation moins favorable qu'en 1955 s'ils ne se conforment pas ou sont dans l'incapacité de se conformer à cette obligation. En 1955, l'existence des droits coutumiers a été reconnue (confirmée), et du fait qu'aucune formalisation n'était nécessaire, la situation a perduré. Cependant, tout en rendant l'immatriculation obligatoire (et en fixant un délai à cet effet), la loi de 1998 vise explicitement à mettre un terme à l'existence de l'ensemble des droits coutumiers et du domaine coutumier en général. Cet aspect est abordé plus en détail ci-après, car il affecte tout particulièrement la conception des droits coutumiers qui sous-tend la loi. Pour l'heure, on peut en conclure que les détenteurs de droits coutumiers (y compris les détenteurs de droits tant primaires que secondaires) bénéficiaient de conditions pratiquement plus favorables dans le cadre du droit colonial tardif (1955).

4. Amélioration incertaine de la protection contre les concessionnaires

Il n'apparaît pas non plus que les propriétaires coutumiers soient spécifiquement mieux protégés par la loi de 1998 contre l'attribution de leurs terres par l'État par voie de bail ou de concession qu'ils ne l'étaient en 1955.

La capacité de l'État à attribuer des concessions était illimitée jusqu'en 1955 car les terres non immatriculées étaient traitées comme des terres sans maître, ce qui permettait par conséquent à l'État de les attribuer librement par voie de bail, de vente ou de concession.⁵⁰ La loi de 1955 accordait une nouvelle protection aux communautés, en exigeant des détenteurs de droits coutumiers qu'ils renoncent à leurs droits sur les terres concernées avant qu'une concession ne puisse être concédée. Cette démarche suggérait l'obtention d'un consentement libre, informé et préalable (CLIP) – bien que les choses aient certainement dû être différentes dans la pratique, avec des « consentements » peut-être obtenus par la contrainte, par le biais de paiements ou de promesses similaires.

La loi de 1998 n'implique aucun CLIP. En revanche, une procédure de règlement à l'amiable est proposée. Tout d'abord, les propriétaires fonciers coutumiers, et les détenteurs de droits provisoires tels que les droits prévus dans des concessions, peuvent transformer leurs droits en droits de pleine propriété par un recensement officiel de la zone concernée (articles 11 à 14 de la Loi relative au domaine foncier rural). La demande du concessionnaire des terres doit alors être publiée dans la région concernée (ainsi qu'à la Préfecture et à la Sous-Préfecture), et toute contestation à cet égard doit être soulevée dans un délai de trois mois. En cas de contestation, la procédure prévue par le décret n° 99-595 entre en jeu. En sa qualité de Président du CGFR (Comité de gestion foncière rurale), le Sous-préfet dispose d'un mois pour « régler le litige à l'amiable » (article 8 du décret n° 99-595). À défaut d'accord amiable, le litige est soumis à la décision d'une Commission spéciale présidée par le Préfet de Département, mais sans représentation des communautés affectées (article 9). Si une décision est rendue en faveur du détenteur de la concession, ce dernier peut entreprendre d'acquérir la pleine propriété (titre foncier) des terres concernées, qui se trouve ainsi purgée de tout droit d'usage (article 12 de la Loi relative au domaine foncier rural). S'il s'agit d'un non-citoyen, le détenteur de la concession peut obtenir un bail auprès de l'État

50 les baux et les concessions sont similaires ; la principale différence réside dans le fait que les concessions sont généralement accordées dans le but d'octroyer des droits sur une ressource et dans un but particulier, et dépendent expressément de la mise en valeur des terres à cet effet, et c'est pourquoi elles sont souvent accordées à titre provisoire, dans un premier temps. Une fois que ces conditions sont remplies, la concession devient permanente sous la forme d'un titre absolu inscrit au registre foncier ou d'un bail concédé par l'État.

5. La mauvaise gestion du problème de la nationalité et ses conséquences désastreuses

Dans le régime colonial, tous les Africains des territoires français étaient des citoyens français égaux, et la question des critères de nationalité en matière de propriété foncière ne se posait donc pas. Cette problématique n'a pas été abordée dans la loi de 1955 (bien que l'on puisse se demander pourquoi, compte tenu de la création imminente d'États indépendants et de l'importance des migrations interterritoriales à cette époque).

Juste après l'indépendance, ces questions ont acquis une importance pressante. Les conditions régissant les droits des non-citoyens telles que définies dans la Loi relative au domaine foncier rural de 1998 étaient particulièrement provocantes, car elles représentaient une rupture considérable par rapport à l'ordonnance présidentielle postindépendance de 1963 et au décret de 1971.

Une observation générale s'impose ici quant aux conditions de nationalité. Refuser le droit de propriété foncière aux non-citoyens est la norme dans la plupart des territoires africains. Cela ne pose pas spécialement problème dès lors que les occupants étrangers ont tendance à être basés en ville et à avoir des revenus non ruraux, dès lors qu'ils sont des entreprises qui n'ont pas l'intention d'acquérir plus que des droits de bail à l'égard des terres concernées, ou dès lors qu'ils sont des réfugiés dont on présume qu'ils sont des résidents temporaires. Relativement peu de Constitutions ou lois foncières africaines permettent aux non-citoyens d'avoir la pleine propriété de terres rurales, et dans certains cas il ne leur est pas permis d'avoir la pleine propriété de quelque terre que ce soit. La norme dominante est que ces droits sont limités à des droits de bail (généralement reconductibles) lorsque le propriétaire foncier est l'État et non un simple particulier. Depuis longtemps, seules les missions diplomatiques sont exemptées de telles limitations, et cette exemption n'est valable qu'aussi longtemps que durent les relations diplomatiques entre les deux pays.

En Côte d'Ivoire, les limitations de nationalité visées par la loi relative au domaine foncier rural ont des implications beaucoup plus importantes. Cela est dû au fait que ces limitations reniaient la politique bien établie du pays d'accueil à l'égard des non-citoyens, qui s'étaient attendus à être traités non pas comme de simples travailleurs immigrés temporaires, mais comme des immigrés qui pouvaient envisager de s'installer de manière permanente et obtenir tous les droits de citoyenneté y compris le droit de propriété foncière. Les non-citoyens des pays limitrophes étaient particulièrement nombreux dans les zones rurales; ils étaient actifs dans la culture des terres et vivaient souvent comme des membres intégrés aux communautés locales. Certains d'entre eux étaient des occupants de seconde et de troisième génération. En outre, de nombreux membres de ces groupes pensaient avoir acquis des droits sur les terres, du moins dans le cadre des normes coutumières, du fait des importants versements effectués au fil du temps en espèces ou en nature par le biais de tel ou tel mécanisme, y compris en fournissant leur force de travail. Ce processus a bénéficié d'un soutien politique (partiel) jusqu'au début des années 1960, ainsi qu'il apparaît dans le principe selon lequel « la terre appartient à celui qui la met en valeur », avec l'implication qu'il s'appliquait indépendamment du fait que le cultivateur était un citoyen local ou un nouveau venu issu du pays ou de l'étranger.

Les trois questions portant sur (i) les modalités de définition des droits de propriété; (ii) les modalités d'obtention par des tiers du droit de propriété au sein de leurs nouvelles localités; et (iii) le traitement des intérêts des non-citoyens, sont toutes devenues inextricablement liées les unes aux autres. Rétrospectivement, il apparaît que ces questions ont été mal gérées dans la loi. Cela a eu pour effet que les relations sociales et foncières déjà tendues entre propriétaires fonciers coutumiers et tiers, entre groupes ethniques, et entre identités nationales ont basculé dans un conflit ouvert qui a contribué au coup d'État de 1999, puis à la guerre civile qui a suivi.⁵¹

On ne soulignera jamais assez l'importance de la rupture créée par la loi de 1998 par rapport aux positions coloniales et postindépendance sur les non-citoyens. Pour résumer les observations ci-avant, on peut dire

51 Dans le contexte des événements violents survenus de novembre à décembre 1999, Chauveau (2003:17) remarque que « La plupart des conflits ont éclaté après que des villageois aient été informés des dispositions de la nouvelle Loi de décembre 1998 relative au domaine foncier rural, et notamment de la clause restreignant le droit de propriété aux seuls citoyens ivoiriens ». Voir également Babo 2013.

que la nationalité est devenue une question plus urgente que jamais à partir des années 1960, avec des divergences d'opinion et de soutien, notamment entre le nord et le sud et d'un parti politique à un autre. Les tentatives de Houphouët-Boigny de créer une double nationalité dans la région ont rencontré un certain succès suite à un accord signé par cinq pays le 31 décembre 1965, permettant ainsi aux citoyens de ces pays de jouir de droits et d'être soumis à des obligations identiques à ceux et celles de l'État hôte dans lequel ils se sont installés.⁵² Le Président a bénéficié d'un soutien local partagé à cet égard. Le parti au pouvoir l'a rejeté en janvier 1966, et le Parlement a rejeté la proposition plus catégoriquement en 1972 (loi n° 72-852 du 21 décembre 1972). Les enfants nés en Côte d'Ivoire de parents immigrés après cette date n'étaient plus éligibles à la nationalité ivoirienne. Un permis de séjour obligatoire a été mis en place pour les non-citoyens en mai 1990. En 1994, après le décès de Houphouët-Boigny, le nouveau Président Bédié est allé encore plus loin avec une campagne visant à distinguer les « Ivoiriens dont les origines remontent à des siècles » et les « Ivoiriens ad hoc ».⁵³

C'est dans ce contexte que la loi relative au domaine foncier rural a été promulguée. Les droits des nouveaux défricheurs-cultivateurs avaient joui des faveurs officielles entre approximativement 1920 et 1960, et avaient bénéficié d'un soutien massif grâce aux politiques menées par Houphouët-Boigny dans les années 1960, avant de s'effondrer vers 1970. La Loi relative au domaine foncier rural a encore aggravé le déséquilibre au détriment des non-citoyens, marquant ainsi « le retour de l'autochtonie et du débat sur " l'ivoirité " ».⁵⁴

Ce faisant, les dispositions de la loi ont eu un autre effet. De manière intentionnelle ou non, elles ont servi à réinventer le secteur coutumier, en le traitant non pas comme un ensemble d'intérêts très variés géré par des systèmes et des normes communautaires, mais en renvoyant la « coutume » et la « communauté » à une entité archaïque limitée à un groupe ethnique. En cela, la Loi relative au domaine foncier rural a commis l'erreur de considérer le secteur coutumier comme un bloc unique et amorphe, dénué de toute divergence interne d'intérêts, dans lequel les classes, tribus, générations, lieux et situations avaient déjà produit leurs effets depuis un certain temps. Les impacts de cette erreur allaient être ressentis non seulement par les non-citoyens, mais aussi par d'autres Ivoiriens qui n'étaient pas membres du clan social ou de la tribu en vertu de leur naissance. Même les droits des membres du clan social ont été affectés par le réveil des considérations ethniques.

Pour revenir sur les implications pour les non-citoyens, la Loi relative au domaine foncier rural a établi sans détour qu'ils ne pouvaient détenir que des droits dérivés sur les terres (article 1). Les non-citoyens disposaient de trois méthodes pour obtenir ces droits. Premièrement, ils avaient la possibilité de se faire recenser en tant qu'occupants légitimes par le propriétaire ivoirien auprès duquel ils avaient acquis les terres. Une telle option était difficile à accepter pour beaucoup d'entre eux. Deuxièmement, ils pouvaient accepter des conditions de bail formelles stipulées par le propriétaire ivoirien ; cette option était également difficile à accepter et les exposait à de possibles augmentations de loyer. Troisièmement, ils pouvaient obtenir un bail auprès de l'État, et devenir des locataires de ce dernier, soumis à ses conditions et à son loyer.

Cette situation a eu des effets négatifs pour la quasi-totalité des non-citoyens. Ceux dont le contrat d'accès à la terre ne présentait pas les caractéristiques d'un bail légal ont été forcés de dépendre plus que jamais de la bonne volonté de celui ayant mis les terres à disposition. Pour les non-citoyens qui s'étaient installés de façon permanente dans la communauté, ou qui avaient acquis la propriété coutumière de leurs terres, le fait de se retrouver réduit au statut de détenteur d'un bail était très insatisfaisant. Ceci était très éloigné de l'impact de la nouvelle loi sur les propriétaires fonciers locaux, qui avaient le sentiment que la terre (sinon les cacaotiers) leur avaient toujours appartenu. L'insatisfaction était quasi-générale, et le rejet de la loi de toutes parts était inévitable.

Une modification apportée à l'article 26 a changé la situation d'un groupe de non-citoyens, à savoir ceux qui avaient déjà pu faire enregistrer la propriété de leurs terres (« droits de propriété ») avant l'adoption de la loi de 1998. La modification de juillet 2004 dispose ce qui suit :

52 Babo 2013 : 108.

53 Babo 2013 : 110.

54 Collin 2012 : 2.

Les droits de propriétés de terres du Domaine Foncier Rural acquis antérieurement à la présente loi par des personnes physiques ou morales ne remplissant pas les conditions d'accès à la propriété fixées par l'article 1 ci-dessus sont maintenus. Les propriétaires concernés par la présente dérogation figurent sur une liste établie par décret pris en Conseil des Ministres. (Article 26).

Cette modification recèle des problématiques importantes. Elle ne s'adresse pas aux petits exploitants non-citoyens car son contenu est limité à ceux qui avaient déjà fait immatriculer leurs droits de propriété (ce que la plupart des petits exploitants n'avaient pas fait) et qui avaient également été identifiés sur une liste par le Conseil des Ministres (et le Conseil des Ministres n'aurait jamais pu avoir connaissance de l'identité de la plupart des petits exploitants). Or, ces petits exploitants sont probablement bien plus nombreux et dépendants de la terre que les sociétés et les personnes plus fortunées qui avaient acquis des « droits de propriété » officiels.

La seconde partie de l'article ouvre la voie à des méfaits et discriminations potentiels, ainsi qu'à de nouvelles concentrations de privilèges entre les mains des plus fortunés (et de ceux qui ont accès au Conseil des Ministres). L'identification des futurs bénéficiaires de la modification devait être nominative, et non liée à des catégories de situations. Pire encore, la modification laisse entendre que l'arbitrage final concernant les noms devant figurer sur la liste sera un arbitrage politique rendu par le Conseil des Ministres. Certains témoignages suggèrent qu'une première liste a été rédigée et qu'elle contenait les noms de soixante-douze personnes fortunées et de quarante personnes morales possédant de vastes domaines fonciers. On ignore si une autre liste a été publiée depuis.

Le gouvernement actuel a élargi les critères d'éligibilité à la nationalité ivoirienne dans le cadre de deux modifications apportées à la loi sur la nationalité, en août 2013. Ils sont assez précis. Les étrangers peuvent devenir des citoyens ivoiriens en remplissant trois conditions : (a) s'ils épousent un(e) citoyen(ne) ivoirien(ne) ; (b) s'ils résident en Côte d'Ivoire depuis l'indépendance, auquel cas leurs descendants sont également éligibles à la nationalité ivoirienne ; et (c) s'ils sont nés en Côte d'Ivoire entre 1960 et 1973, auquel cas leurs enfants sont également éligibles. Ces dispositions constituent des améliorations par rapport à la modification de 1972, évoquée ci-dessus. Elles permettent d'intégrer de nombreux non-citoyens pauvres qui sont peu susceptibles de figurer un jour sur la liste du Conseil des Ministres. Il reste à voir si ces changements seront suffisants pour offrir aux étrangers et à leurs enfants un accès à la propriété foncière.

6. Échec à présenter les droits coutumiers comme des intérêts de propriété à part entière

La plupart des questions soulevées jusqu'ici découlent d'un unique défaut fondamental de la Loi relative au domaine foncier rural. Il s'agit du fait qu'elle ne reconnaît pas les droits fonciers coutumiers en tant qu'intérêts de propriété légaux à part entière. Au contraire, la loi renforce les normes coloniales selon lesquelles la propriété n'existe que dès lors que l'État le décrète par le biais d'une procédure qui a pour finalité de transformer le droit et d'annuler son héritage coutumier.

Cette lacune fondamentale s'appuie sur plusieurs éléments.

Premièrement, la majeure partie de la population rurale est encore considérée comme étant composée d'occupants simplement tolérés, à moins qu'ils n'obtiennent des certificats. S'ils obtiennent des certificats mais ne les transforment pas en titres de propriété, ils ne possèdent aucun droit. Le plus grand problème réside dans le fait que la loi reprend et renforce le point de vue qui sous-tend les lois coloniales de 1925 et de 1955, et selon lequel, tout en reconnaissant l'existence des droits coutumiers, ces derniers ont une valeur bien inférieure aux droits de propriété dans le cadre du droit national.

Deuxièmement, la loi ne permet en aucun cas aux droits coutumiers d'être reconnus. Elle vise leur extinction complète, ainsi que l'abolition du domaine coutumier en général, en remplaçant les droits existants par des formes de droits qui sont souvent très différentes de celles auxquelles elles mettent fin. C'est la raison pour laquelle la loi ne considère pas que l'enregistrement des certificats soit suffisant : ils doivent être remis.

Troisièmement, l'absence de protection légale des droits coutumiers avant leur certification et leur

transformation en une autre forme de propriété foncière a laissé des millions d'Ivoiriens dans une situation juridique encore plus incertaine que ce n'était le cas avant la promulgation de la nouvelle loi.

7. Abandon obligatoire du régime foncier coutumier

Si les droits coutumiers avaient été, au contraire, reconnus comme ayant la même valeur juridique que des intérêts de propriété bénéficiant d'une protection immédiate, cela aurait eu un effet corollaire sur les modalités de formalisation des droits fonciers.

L'importance de la formalisation des droits, dans un monde moderne instable et caractérisé par de fortes rivalités pour l'obtention de terres, est incontestable. Toutefois, c'est ce qui fait l'objet d'une formalisation qui constitue un problème majeur. Schématiquement, il existe deux formes de formalisation sur le continent africain aujourd'hui. La première forme est classique et met fin aux droits coutumiers, en sélectionnant un ou deux aspects propres au droit foncier d'origine européenne pour en faire le seul cadre dans lequel il est possible de posséder légalement les terres rurales. On parle alors d'enregistrement des titres de propriété par remplacement, par conversion ou par transformation. Cette approche est caractéristique de la quasi-totalité des systèmes de formalisation des droits avant les années 1990.

La seconde approche consiste à reconnaître l'existence préalable des droits de propriété, ainsi que le fait que la majeure partie sinon la totalité des terres nationales ont des propriétaires et qu'il en a toujours été ainsi. Un mécanisme est prévu afin de permettre à ces droits existants d'être identifiés, puis immatriculés sous la forme sous laquelle ils sont définis et appliqués par la communauté et, par cette immatriculation, reconnus comme bénéficiant de la pleine protection de l'État, dans la même mesure que les droits non-coutumiers immatriculés. Le but de cette immatriculation est d'assurer le double verrouillage de leur sécurisation. Telle était l'intention du programme de Plan foncier rural décrit ci-avant, bien qu'il ait rencontré un succès mitigé en matière d'enregistrement des titres. Le corollaire de cette approche réside généralement dans le fait que, bien que l'enregistrement soit fortement encouragé afin d'aider les propriétaires fonciers coutumiers à protéger leurs droits, cette enregistrement et cette immatriculation de leurs droits ne sont pas rendues obligatoires.

8. L'attribution des titres de propriété comme remplacement et non comme enregistrement des droits existants

La Loi relative au domaine foncier rural n'a jamais eu pour objet de protéger les droits coutumiers, mais d'y mettre un terme par la contrainte. La seule concession réside dans le fait que l'identification des droits coutumiers existants pourrait être la base de leur transformation en droits légaux. La loi visait donc à protéger les droits fonciers des citoyens, et non à protéger les droits coutumiers.

Cette distinction ne relève pas de la simple argutie. Elle place La loi relative au domaine foncier rural au centre de notions touchant à la définition du bien immobilier, et pose la question de savoir dans quelle mesure l'adoption de formes de propriété définies par l'État constitue une condition préalable à la sécurité des droits fonciers. Par exemple, sous le régime coutumier, certaines terres ne peuvent pas être vendues sur le marché libre. Par contraste, le droit à la terre est traité comme une marchandise dans la conception de la propriété foncière telle qu'elle apparaît dans la Loi relative au domaine foncier rural. L'objectif de la Loi relative au domaine foncier rural n'était pas de sécuriser les droits fonciers coutumiers en les reconnaissant, mais de les transformer en marchandises détachables. Cette version classique de la modernisation des droits de propriété a été exprimée dans le préambule d'origine de la Loi relative au domaine foncier rural, et a continué d'apparaître dans certains des décrets et arrêtés de 1999. Elle maintient la position problématique selon laquelle les droits coutumiers africains n'ont jamais été davantage que des droits d'accès et d'usage de terres sans maître, et elle reste la position dominante à ce jour.⁵⁵

En mettant fin aux droits coutumiers, la Loi relative au domaine foncier rural supprime l'essence même des systèmes fonciers coutumiers qui confèrent à la communauté, plutôt qu'au gouvernement, la

55 Colin 2012 : 2.

responsabilité de trancher les questions ayant trait à la nature de la propriété foncière ainsi qu'à d'autres droits fonciers. La transformation des droits, du régime coutumier au régime de droit national, implique même d'autres pertes, que nous examinons ci-après.

9. De nombreux droits ont été perdus

Comme signalé plus haut, l'une des caractéristiques exceptionnelles des droits de propriété coutumiers, et l'une des principales raisons de leur résilience et de leur continuité, résident dans le fait qu'ils font partie d'un système nuancé, stratifié et complexe, modifiable par le biais d'accords entre les détenteurs de droits sur les terres.

Le titre foncier importé d'Europe constitue un droit unique et absolu conféré à un individu, qui est généralement l'homme et chef de famille. Bien qu'il soit utilisable à certaines fins, il est trop simpliste pour englober la complexité des droits coutumiers. En Côte d'Ivoire, la Loi relative au domaine foncier rural met à mal la riche diversité des droits dérivés qui ont évolué pour prendre en compte et réglementer des systèmes de culture complexes impliquant différentes formes de métayage et de fermage, y compris des mécanismes de transfert définitif de la propriété. En vertu de la Loi relative au domaine foncier rural, les détenteurs de droits dérivés doivent être enregistrés, de manière simpliste, en tant que locataires ou occupants légitimes, selon les conditions définies par l'État et non par les règles locales.

Il n'y a pas que les relations entre tribus et entre nations qui s'en trouvent lésées; la loi menace également les ententes et les relations familiales, conjugales, intracommunautaires et extracommunautaires élaborées au fil du temps. Qu'en est-il des femmes, par exemple, qui détiennent une part des droits de propriété dans le régime coutumier, mais dont le nom n'apparaîtra pas sur le titre de propriété réservé à un seul individu? Qu'en est-il également des enfants adultes dans ces circonstances? Qu'en est-il du fermier légitime qui a, de fait, acquis des droits qui ont une valeur inférieure à celle de droits de pleine propriété, mais supérieure à celle d'une occupation légitime? Il peut en résulter toutes sortes de dépossessions. Dans d'autres pays où des tentatives ont été menées afin de procéder à une conversion à grande échelle des droits fonciers coutumiers en titres fonciers, ce sont littéralement des milliers d'actions en justice qui saturent les tribunaux car les membres des familles luttent contre les droits, protégés par loi, dont jouit l'unique propriétaire immatriculé. Même les questions d'héritage traditionnel peuvent s'en trouver bouleversées et aboutir à des conflits intrafamiliaux houleux.

10. Décapitation de la gouvernance foncière communautaire

L'abolition intentionnelle du secteur foncier coutumier fait plus que mettre fin aux droits fonciers coutumiers; elle vise également à mettre un terme à toute compétence communautaire sur ces droits. Dès lors qu'un droit coutumier est officialisé par un titre foncier, il est légalement administré par le droit national ainsi que par les préceptes pas toujours éclairés de l'État. Les membres de la communauté n'ont plus la responsabilité de faire respecter ces droits en cas de contestation, ou de décider des modifications à apporter à la portée ou à la nature de ces droits.

De cette manière, un système pratique et opérationnel de gouvernance foncière localisée se voit simplement supprimé au profit d'un régime centralisé, distant, onéreux, bureaucratique et dénué de tout contenu social. Un Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) pleinement habilité réduirait pourtant ce type de pertes. Toutefois, la Loi relative au domaine foncier rural et ses décrets d'application sont vagues quant aux compétences des CVGFR, outre l'assistance qu'ils fournissent à l'État (par le biais du Sous-Préfet) en matière d'identification et d'enregistrement des droits. Par ailleurs, il ne semble pas que ces mêmes CVGFR, comme indiqué plus haut, soient formés démocratiquement.

L'une des ironies de cette approche réside dans le fait que les États qui l'ont initiée finissent généralement par être contraints d'investir massivement dans la re-décentralisation et la reconstruction des systèmes de gouvernance foncière communautaire, car le système centralisé est incapable de faire face aux pressions et aux demandes en faveur d'une dévolution communautaire accrue. L'absence de régime communautaire pour la gouvernance des titres fonciers en Côte d'Ivoire est particulièrement curieuse, compte tenu de l'importance que le programme des Plans fonciers ruraux a jugée nécessaire d'accorder au développement des institutions locales.

On ne saurait tenir pour acquis que les régimes communautaires sont toujours exempts d'iniquité et de corruption. Dans la pratique, les communautés locales subissent les mêmes problèmes de malversation, d'accaparement des terres et de préjugés des élites que la communauté nationale. Néanmoins, en étant situés au sein des communautés et en lien avec les propriétaires et les zones que la plupart des villages connaissent très bien, les régimes communautaires peuvent en limiter de manière assez active les pires effets et régler de nombreux litiges à l'amiable. À terme, les chefs traditionnels devront pourtant également être progressivement remplacés par des systèmes de représentants élus et davantage responsables pour qu'une véritable inclusion et une représentation de la majorité puissent s'imposer.

11. Ne pas perdre de vue le système obligatoire d'enregistrement des titres fonciers

De nombreuses inquiétudes ont été exprimées à partir de 1999 quant au caractère obligatoire de la formalisation des droits fonciers. La fixation de dates limites pour l'immatriculation des droits est assez commune en tant que mécanisme de coercition. Mais les dates limites sont couramment prorogées. La Namibie en est à sa troisième prorogation, et l'Angola n'en est pas loin. Certains pays ont en réalité abandonné leurs dates limites (par ex. : la Gambie, l'Éthiopie, le Lesotho, l'Érythrée et le Burundi). Même le Rwanda, qui a attribué plus de 10,5 millions de titres depuis 2007, n'a pas respecté le délai qu'il s'était imposé. Des dates limites sont également souvent fixées pour la présentation des demandes de restitution, mais ces dates sont elles aussi souvent prorogées (comme cela a été récemment le cas en Afrique du Sud).

Les dates limites sont souvent mises en échec en raison des difficultés pratiques liées à l'identification, à l'attribution des titres et à l'immatriculation des droits fonciers à grande échelle. La viabilité d'un système d'enregistrement en masse des titres fonciers dépend de sa simplicité et de son accessibilité, ainsi que du degré de délégation des procédures d'immatriculation et de résolution des litiges au niveau le plus local possible. L'enregistrement en masse des titres fonciers a également tendance à ne bien fonctionner que lorsque des institutions réellement locales et légalement habilitées sont créées afin de soutenir la gouvernance des droits fonciers attribués après la première immatriculation, pour faciliter l'enregistrement par les populations locales des transactions impliquant leurs droits immatriculés. Le non-respect des dates limites peut aider les gouvernements à répondre à la nécessité d'adapter le processus qu'ils envisagent.

Toutefois, ces insuffisances peuvent également dissimuler des raisons plus profondes expliquant la faible mise en œuvre de l'obligation de formaliser les droits fonciers. Ces contraintes ont été analysées ci-avant. Il peut s'avérer insuffisant de se contenter de fixer les mécanismes de ce système. Les obstacles à la fois pratiques et conceptuels au bon fonctionnement du système mis en place par la Loi relative au domaine foncier rural sont examinés ci-après.

12. Un processus irréalisable pour des raisons d'échelle

La preuve de la viabilité de la formalisation réside avant tout dans sa réalisation effective. De nombreux pays ont à peine entamé le processus depuis l'indépendance. La réussite de l'enregistrement en masse des titres fonciers au Rwanda fait figure d'exception. La Namibie et Madagascar n'ont pas connu un tel succès. En 2012, seules 72 413 parcelles avaient été enregistrées au Bénin, affectant un dixième des villages ; uniquement 17 Chartes foncières avaient été développées au Burkina Faso, et seulement 16 000 titres avaient été immatriculés et inscrits au Sénégal, couvrant une surface minuscule de 58 000 hectares.⁵⁶ Même en Tanzanie et au Mozambique, où l'on délivre des titres communautaires plutôt que des titres individuels pour les parcelles, 10% seulement du territoire a été couvert en 15 ans. Dans ces deux pays, l'officialisation est moins menaçante pour les droits fonciers coutumiers, qui sont clairement protégés par la Constitution et le droit foncier, indépendamment du fait qu'ils soient ou non immatriculés.

Dans un tel contexte, il n'est guère surprenant que la loi ivoirienne relative au domaine foncier rural ait obtenu de si piètres résultats, compte tenu notamment des deux guerres civiles qui ont ravagé le pays. L'introduction d'un récent séminaire gouvernemental indique que seulement 809 certificats (sur un total

56 Elbow et al. 2012.

d'environ un million de certificats de parcelles agricoles rurales nécessaires à la réalisation complète du processus, soit 0,8%) ont été délivrés depuis 1999.⁵⁷ TCes certificats couvrent 35 462 hectares, soit 0,15% des 23 millions d'hectares du secteur rural. En 2012, un seul certificat foncier avait été converti en titre de propriété immatriculé, et un seul bail foncier rural (sans doute attribué par le gouvernement à un non-citoyen) avait été délivré.⁵⁸ Il suffit de consulter la Loi relative au domaine foncier rural et ses textes d'application pour comprendre pourquoi : le cadre juridique comporte plusieurs lacunes fatales.

- I. **Nombre excessif d'étapes :** Le processus d'immatriculation des titres fonciers comprend au moins 20 étapes, et jusqu'à 35 ou 40 étapes si chaque action est comptabilisée (par ex. : la collecte des formulaires, la soumission des formulaires et leur transmission à plusieurs organismes). Ces étapes viennent s'ajouter à des conditions préalables telles que la formation de CVGFR.
- II. **Nombre excessif d'organismes :** Ils sont au moins dix, dont certains sont situés très loin dans la capitale.
- III. **Processus trop chronophage :** Le processus nécessite beaucoup de temps en raison du nombre d'acteurs et de bureaux concernés, ainsi que de la procédure à suivre en deux étapes pour l'obtention des droits (certificats, puis titres de propriété).
- IV. **Processus trop exigeant :** La Loi relative au domaine foncier rural en demande trop en exigeant que les détenteurs de certificats fonciers fassent immatriculer leurs droits dans un délai de trois ans, faute de quoi ils les perdent : après avoir dépensé leurs économies (lorsqu'ils en ont) pour le relevé cadastral et le certificat, la majorité d'entre eux n'ont plus les moyens d'effectuer l'étape suivante.
- V. **Relevés cartographiques trop complexes :** Les relevés cartographiques requis pour l'immatriculation des droits sont onéreux et chronophages. Ils nécessitent des géomètres très qualifiés et sont d'une nécessité tout à fait douteuse. Les délimitations des terrains auraient pu être établies par une simple description du demandeur et, en cas de litige, par une enquête sur site et des témoignages. Les relevés cartographiques nécessitent également de faire appel aux services onéreux de géomètres professionnels, dont les effectifs ne sont pas suffisants pour répondre à la demande à l'échelon local, sans parler de la demande sur le plan national. Aussi, même si un propriétaire dispose des ressources financières nécessaires, il se peut qu'il ne parvienne pas à trouver un géomètre pour ces travaux.
- VI. **Capacités institutionnelles insuffisantes :** Malgré plusieurs années d'activités réussies d'identification des terres dans le cadre du programme de Plan foncier rural, et en dépit des dons considérables, la Côte d'Ivoire est encore loin de posséder les capacités institutionnelles nécessaires au lancement d'une opération d'enregistrement en masse des titres fonciers permettant de couvrir l'ensemble du pays, le coût de l'approche actuelle n'étant pas de nature à améliorer la situation. Même le Système d'informations Foncières rural ne serait pas encore en place, alors que c'est de ce mécanisme que dépend le succès d'un enregistrement en masse des titres. Les effectifs sont manifestement insuffisants au regard de l'ampleur de l'opération d'immatriculation obligatoire envisagée. Non seulement le nombre de géomètres privés, formés et agréés est insuffisant comme indiqué ci-dessus, mais le nombre de services publics d'arpentage et de cartographie est aussi très réduit.
- VII. **Dépendance excessive vis-à-vis des institutions publiques :** Le droit foncier rural ivoirien dispose expressément que l'enregistrement des droits ne peut intervenir indépendamment de la réalisation d'une enquête officielle (article 1 du décret n° 99-594 du 13 octobre 1999.) Même si les équipes publiques de personnels autorisés à cet égard n'avaient aucune autre responsabilité, on pourrait difficilement s'attendre à ce qu'elles puissent œuvrer en suivant les cadences nécessaires afin de couvrir l'intégralité du pays dans le délai de 10 ans fixé par la loi.

57 République de la Côte d'Ivoire et République française, 2015.

58 Teyssier 2014.

- VIII. **Processus trop coûteux :** Les sommes exigées sont proprement incroyables. Une analyse démontre en effet qu'un certificat foncier coûte l'équivalent de 1 370 USD, et qu'un titre foncier immatriculé coûte 5 750 USD. Le seul coût d'un certificat est bien supérieur aux moyens dont disposent la plupart des propriétaires ruraux. Le coût total de l'immatriculation d'un million de titres s'élèverait à environ 1,3 milliard USD. Outre les élites, rares sont les individus qui disposent des ressources nécessaires pour entamer le processus. De plus, le gouvernement n'a nullement l'intention de partager les coûts avec les propriétaires, malgré le caractère obligatoire de la certification et de la conversion des certificats en titres de propriété par voie d'immatriculation.
- IX. **Délais trop courts :** Il ne ressort pas clairement, que ce soit dans la Loi relative au domaine foncier rural ou dans ses décrets et arrêtés complémentaires, que des accords satisfaisants aient été conclus afin de faire en sorte qu'à l'avenir l'enregistrement des transactions soit abordable, simple et pleinement accessible pour les détenteurs de titres fonciers.
- X. **Processus peu démocratique :** Les villages jouent un certain rôle dans l'identification et l'enregistrement des droits, mais la majeure partie de ce travail est confiée à des organismes et à des représentants du gouvernement, ainsi qu'à des bureaux situés dans la capitale. Le manque d'attention accordée au développement des institutions communautaires est curieux, d'autant plus que le Plan foncier rural a conclu à plusieurs reprises que cet aspect était essentiel pour assurer l'identification et la protection adéquate des droits sur le plan local.
- XI. **Impôts fonciers :** Bien que cela constitue un objectif et un résultat normal de tout processus de formalisation des droits, la menace d'une imposition foncière, associée à d'autres aspects déplaisants de l'approche, peut aggraver les choses aux yeux de millions de familles rurales pauvres et susceptibles de s'être déjà beaucoup endettées pour entamer le processus d'acquisition d'un titre foncier.
- XII. **Les principes sous-jacents de la Loi relative au domaine foncier rural :** Il est possible qu'une partie des propriétaires et usagers aient ressenti une certaine confusion ou un certain malaise vis-à-vis des intentions de la loi, qu'ils ont pu percevoir comme visant à annuler, supprimer ou réinterpréter leurs droits à la terre, une telle approche étant peu conforme à leur propre conception de leurs droits. Même si les propriétaires coutumiers n'ont pas conscience de la destruction des systèmes coutumiers fonciers visée par la loi, il est probable qu'ils soient peu disposés à formaliser des droits d'une manière qui réduit les droits familiaux à une seule personne (et les femmes peuvent être particulièrement concernées à cet égard), et à perdre des propriétés collectives par subdivision ou transfert aux autorités locales ou à des personnes juridiques.
- XIII. **Il existe une crainte que l'enregistrement obligatoire des droits fonciers ne soit utilisé par les élites et des tiers,** notamment par de riches individus et des sociétés, en vue de récupérer et de faire l'acquisition permanente de terres locales indument concédées par l'État ou acquises par des moyens contestés localement. La disposition de la loi portant sur le fait que le concessionnaire d'une concession de terres rurales puisse en acquérir la pleine propriété dès lors que les conditions de mise en valeur sont remplies peut être perçue avec méfiance par les communautés locales. Depuis que la loi a été promulguée, certains intéressés locaux et observateurs ont exprimé à plusieurs reprises le point de vue selon lequel sa véritable finalité serait de consacrer le droit d'occupation de terres agricoles de grande valeur par des individus fortunés et des entreprises, et non pas de sécuriser les droits de la majorité. Dernièrement, Jean-Philippe Colin, un chercheur spécialisé de longue date dans les problématiques ivoiriennes, s'est encore interrogé sur ses intentions : *« On peut se demander si le résultat final (en accord avec ce qui pourrait être considéré comme l'objectif implicite de la loi) ne pourrait pas être une mise en œuvre sélective de la loi, mobilisée au cas par cas afin d'obtenir des transferts fonciers profitant aux élites nationales (par voie d'achat) ou aux entreprises agro-industrielles nationales ou étrangères (par le biais de baux emphytéotiques sur les terres certifiées puis officiellement dotées d'un titre de propriété) ».*⁵⁹

13. Stratégie contestable du point de vue de la gouvernance foncière moderne

Cela peut se résumer comme : (i) une approche faible de l'institutionnalisation de l'enregistrement en masse des titres de propriété en tant que processus pyramidal; (ii) une incapacité à faire du développement des CVGFR habilités la principale source d'administration foncière; (iii) un décalage par rapport aux enseignements de l'approche du Plan foncier rural, et (iv) un décalage déconcertant entre les intentions de la loi et l'identification des territoires des villages.

La décision d'identifier, de cartographier et d'enregistrer les territoires des villages constitue une première étape logique du processus de sécurisation des droits fonciers. La définition des territoires des villages est une politique publique majeure en Côte d'Ivoire, impliquant un processus réglementé par la loi et pour lequel l'État est prêt à payer. Cependant, il n'en résulte pas un droit foncier, mais une unité administrative, bien que la définition des territoires des villages puisse fournir aux communautés l'occasion d'élire un organe de gestion foncière jouissant d'une assise juridique plus solide. Non seulement un tel organe pourrait mener l'identification des droits et leur enregistrement, mais il pourrait aussi être autorisé par la communauté à délimiter le territoire du village, afin d'assurer la protection des zones collectives résiduelles, à en réglementer l'accès et à administrer les relations foncières, à enregistrer les transactions foncières et les questions connexes. Toutes ces fonctions sont inutilement sur-centralisées et déconnectées de la réalité locale dans les bureaux distants de l'administration.

14. Focalisation excessive sur les droits fonciers individuels

Propriété collective : L'un des aspects positifs de la Loi relative au domaine foncier rural réside dans le fait qu'elle permet aux droits communautaires d'être définis et inclus dans des certificats collectifs. Ceci est important dans les régimes fonciers ruraux, où une partie importante des terres détenues et utilisées en vertu de la coutume sont des biens communautaires, y compris les pâturages, les forêts et les marais, qui sont rarement subdivisés de manière utile entre les individus, si l'on souhaite assurer leur survie ainsi que la protection des droits d'accès des membres de la communauté. Les modalités fixées par la Loi relative au domaine foncier rural en matière de définition du groupe par lui-même sont raisonnables, y compris en ce qui concerne l'obligation pour le collectif de recenser ses membres et de nommer un représentant (qualifié de « gestionnaire ») pour agir en son nom.

Cependant, les aspects positifs s'arrêtent là. Il n'est guère aisé pour un groupe détenteur d'un certificat collectif de faire protéger ce droit par la conversion obligatoire du certificat en titre de propriété. La possession collective apparaît dans la loi comme étant essentiellement une condition temporaire visant à permettre aux membres de subdiviser par la suite le bien en parcelles privées. Ou bien, si le groupe souhaite conserver ses droits en tant que tel, il doit non seulement entreprendre la procédure onéreuse d'achat du titre correspondant, mais il doit d'abord se constituer en personne juridique afin de détenir la terre pour lui-même ou, pire encore, transférer la propriété collective au gouvernement ou à une autorité publique pour qu'il ou elle la détienne en son nom. Tous ces choix sont mauvais. Ils abusent également de ce qui est présenté par la loi comme étant, en apparence, une véritable opportunité d'obtenir des droits sur des terres situées en dehors des exploitations agricoles comme si elles étaient localement détenues. Il existe dans le droit foncier moderne d'autres pays des mécanismes beaucoup moins tortueux pour assurer la protection des droits collectifs.

La loi manque également une occasion de faire de l'adoption des propriétés collectives formellement reconnues un moyen essentiel de sécuriser de nombreux pâturages et terres boisées menacés.

Propriété familiale : Les familles sont l'un des groupes sociaux affectés par le faible développement de la loi concernant toute autre forme de propriété foncière autre que la propriété foncière individuelle. Il semble que la seule option dont dispose une famille pour posséder des terres soit qu'un seul membre (très probablement un homme) du foyer fasse immatriculer ces terres à son nom, de sorte qu'elles n'appartiennent qu'à lui seul plutôt qu'à la famille. Une famille pourrait sans doute former une association légale afin de posséder ces terres à son nom, mais même si cela était juridiquement possible, la procédure dépasserait certainement ses compétences. La propriété familiale offre une option très importante permettant aux propriétaires modernes d'intégrer des normes complexes telles que le partage des terres, la donation, l'emprunt et l'usage temporaire. Elle contribue également à limiter les affaires de contestation d'héritage.

15. Non-protection des groupes vulnérables

Les effets de la loi relative au domaine foncier rural sur les fermiers légitimes de longue date ont été atténués, dans une certaine mesure, par la modification de la loi en 2004, et par les modifications apportées à la loi sur la nationalité en 2013. Toutefois, il existe d'autres parties prenantes dont les droits sont menacés par la Loi relative au domaine foncier rural, telles que les femmes et les personnes très pauvres, et notamment les veuves et les orphelins. Les réformes foncières nous ont enseigné depuis longtemps que des mesures juridiques visant à assurer la pleine intégration de tous les résidents d'une zone communautaire sont essentielles pour assurer l'identification réfléchie et équitable des droits. Rien n'est prévu dans ce sens dans la Loi relative au domaine foncier rural, ou dans le décret n° 99-594 d'octobre 1999 qui oriente l'enquête et la certification des droits. En réalité, ce décret ne fournit aucun principe directeur quant au processus à mettre en œuvre. Même lorsqu'il mentionne la nécessité d'annexer une liste détaillée des copropriétaires à chaque certificat foncier collectif, le décret ne précise pas si cette liste doit inclure tous les individus adultes ou si les noms des chefs de famille suffisent. Les femmes et les pauvres de la communauté pourraient bien être oubliés et ne pas figurer notamment en tant que copropriétaires des terres collectives et, partant, ne pas obtenir une part équitable du lotissement de ces terres, ce qui semble être la principale approche encouragée afin de maintenir la propriété.

Les personnes déplacées par les conflits sont également confrontées à l'incertitude de leurs droits dans leurs villages d'origine, étant donné que leur absence les empêche d'apporter la preuve d'une « occupation paisible et continue » ainsi que l'exige la loi. Il est même possible qu'elles n'aient pas été informées de ce qu'un processus d'identification des droits est en cours. Là encore, des mesures juridiques très claires doivent être adoptées, afin d'éviter d'imposer de nouvelles injustices à ces groupes. Alors que le retour régulier des réfugiés depuis les camps situés à l'extérieur du pays se poursuit, en 2013, par exemple, il y avait encore 58 000 réfugiés au Libéria qui affirmaient que leurs terres dans les régions boisées de l'Ouest avaient été reprises par des tiers en leur absence, y compris par la vente illicite de leurs terres par ceux qui n'ont pas pris la fuite.⁶⁰ Les implications sont également graves pour les nombreuses personnes déplacées qui vivent ailleurs dans le pays, car elles pourraient perdre leurs droits pour cause de processus partiels ou excessivement limités d'identification des droits.

16. Une approche sous-développée de la résolution des conflits fonciers

L'une des caractéristiques positives de la Loi relative au domaine foncier rural réside dans le fait qu'elle permet la résolution localisée des litiges avant la certification. Il est également utile que la loi dispose de modalités de recours claires et fixe un moment à partir duquel la décision rendue est définitive, afin d'éviter que les litiges ne s'éternisent pendant des décennies. Néanmoins, la nature extrême de nombreux conflits fonciers locaux suggère que le délai d'un mois est trop court. Cela signifie que les parties lésées dont le litige n'a pas été réglé se verront refuser l'accès à tout certificat ou titre de propriété de manière permanente. Par défaut, leurs terres deviendront propriété de l'État. Si les affaires de ce type sont nombreuses, les conflits peuvent reprendre.

La loi présume également qu'une fois un titre délivré, il n'y a plus matière à litige. Cependant, l'expérience des réformes foncières menées ailleurs indique que l'institution de tribunaux fonciers peu onéreux, locaux et pleinement accessibles est généralement devenue une nécessité.

17. La loi comme instrument de concentration plutôt que de protection

La Loi relative au domaine foncier rural semble présumer que toutes les concessions foncières accordées par l'État sont légales – et *équitable*. Elle ne reconnaît donc pas le fait que l'État a attribué des milliers d'hectares de terres coutumières dans certaines régions à des tiers en s'appuyant sur la présomption selon laquelle toutes les terres non immatriculées étaient inoccupées et sans maître. La loi ne prévoit aucun mécanisme permettant aux communautés locales de contester ces attributions de terres par l'État. La loi permet en revanche de contester la conversion des baux ruraux en titres de pleine propriété, mais sans prévoir une restitution à la communauté concernée. Bien que cela ne rende pas la restitution impossible,

60 Human Rights Watch, 2013.

L'absence de dispositions sur ce qui arrive s'il apparaît que la personne formulant une contestation est fondée dans sa demande, autre que le paiement d'une indemnisation, laisse un parti pris favorable aux droits du cessionnaire. L'absence de procédure d'examen plus approfondie des octrois et concessions de terres à grande échelle effectués après 1990 est surprenante, compte tenu du rôle que ces attributions de terres à grande échelle à des fins de production agricole ont joué dans l'apparition de conflits explosifs après l'annonce de la loi, comme à Tabou au début de 1999.⁶¹

18. Interprétation juridique du domaine foncier rural

Pour terminer, un commentaire s'impose quant à la nature du domaine foncier rural. De nombreux éléments suggèrent que l'intention de la Loi relative au domaine foncier rural était de faciliter la captation des terres par l'État. Le domaine foncier rural est défini comme une catégorie résiduelle : il inclut toutes les terres qui ne font pas déjà partie du domaine public, des périmètres urbains, des zones où les autorités possèdent un droit de premier refus pour la vente, ou du domaine forestier classé (article 2). La loi laisse ainsi entendre que ces catégories possèdent des délimitations précises et permanentes. Or, dans la pratique, leur portée est floue, et leur futur développement est probable, que ce soit *de facto* ou *de jure*, avec, par exemple, les limites des nouvelles villes qui engloberont leurs banlieues en développement, les forêts nouvellement classées, les nouvelles zones que le gouvernement souhaiterait réattribuer à de grandes entreprises commerciales, et le domaine public dont la définition est vague.

Les éléments clés du domaine public sont énumérés dans le décret du 29 septembre 1928, qui est encore en vigueur. On y trouve principalement les eaux, les chemins de fer, les lignes de télégraphe et de téléphone, les installations hydroélectriques ainsi que les installations militaires. Il offre alors une disposition ouverte selon laquelle tous les biens de toute nature que le Code civil et le droit français (le droit ivoirien à présent) déclarent comme étant exclus de la propriété privée peuvent être inclus dans le domaine public. En termes actuels, cela donne aux lois du secteur la tâche de définir ce qui constitue la propriété publique.

Ainsi que cela s'est généralement produit sur l'ensemble du continent, de telles lois, en Côte d'Ivoire, ont régulièrement élargi la portée de la plupart des catégories de biens publics, y compris pour le développement des zones protégées et des services publics. Raphael Kra utilise une loi de 1991 sur les installations de communication, une loi de 1998 sur l'eau et une loi de 2014 sur les mines pour illustrer la façon dont le domaine public s'est sans cesse développé, dans une mesure qui suggère que de nombreuses communautés rurales peuvent posséder beaucoup moins de terres qu'elles ne pensent généralement en posséder ou pouvoir en revendiquer.⁶² La nouvelle loi portant Code Forestier (2014) sera examinée ci-après sous cet angle, mais elle peut être décrite ici comme un texte convoitant rien moins que d'acquérir la quasi-totalité des terres forestières au profit de l'État.

D'une manière générale, la nature ouverte du domaine public, associée au traitement du domaine rural comme une catégorie résiduelle, démontre une absence totale d'intention de procéder à une réforme ou à une réduction drastique du rôle de l'État ou de ses organismes en tant que propriétaires fonciers. Ce constat est renforcé lorsque la Loi relative au domaine foncier rural définit le domaine foncier public comme englobant les terres détenues par l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques, ainsi que les terres sans maître. Après 2023, les terres sans maître deviendront propriété de l'État : ceci inclura les terres abandonnées, les terres coutumières non immatriculées, ainsi que les terres sous concession qui n'ont pas été mises en valeur selon les termes de leur accord. Dans la pratique, la vaste majorité des terres coutumières pourrait bien relever de cette catégorie de propriété, en raison de l'absence d'officialisation effective. Cela suggère, *entre autres*, que les affirmations selon lesquelles la Loi relative au domaine foncier rural abolit la notion coloniale de *terra nullius* sont sans fondement.

61 Chauveau, 2000.

62 Kra 2015.

5 Solutions suggérées

5.1 Conclusion générale

Il ne fait aucun doute que la Loi ivoirienne relative au domaine foncier rural a fait preuve d'audace et d'innovation en 1998. Motivée par les préoccupations liées aux conflits croissants opposant les propriétaires d'origine à des tiers à propos de leurs droits respectifs, et les citoyens aux non-citoyens en particulier, elle visait à simplifier, ordonner et légaliser une bonne fois pour toutes les droits éligibles par des titres fonciers dérivés du modèle européen. Elle adoptait la reconnaissance et l'identification des droits coutumiers comme base nécessaire à cette transformation. Cette approche s'appuyait sur les expériences menées en matière de Plan foncier rural tout au long des années 1990, lesquelles faisaient apparaître que les communautés pouvaient simplifier leurs différents intérêts de façon viable dans la quasi-totalité des cas, malgré le fait que ces intérêts soient complexes, souvent opaques, et contestés. Cependant, les similarités entre l'approche du Plan foncier rural et la nouvelle Loi s'arrêtent plus ou moins là. En effet, le programme des Plans fonciers ruraux avait envisagé la formalisation des droits coutumiers, sous forme de certificats immatriculés, avec une évolution des modalités communautaires de réglementation des droits, soit une vision qui semble avoir été développée de manière incertaine en 1998. D'un coup de plume, la loi de 1998 a remplacé cette vision encore en mutation par une vision qui revenait avec impatience aux paradigmes coloniaux. Elle a décrété que les droits coutumiers n'avaient aucun fondement en tant que droit de propriété foncière, et que l'enregistrement de leur existence n'était rien de plus que la base à partir de laquelle les détenteurs de droits pourraient ensuite acquérir un titre de propriété définitif.

Bien que les spécialistes du droit foncier aient semblé initialement plus préoccupés par le caractère obligatoire de la certification et de la conversion des certificats en titres de propriété officiels, quinze ans plus tard la plus grande inquiétude doit concerner la vision elle-même et son traitement des droits coutumiers. Aucune rationalisation, réduction des coûts, ou autre changement pratique essentiel ne peut modifier le manque de fondement et l'injustice de l'objectif de la loi d'abolir le domaine coutumier. Sur le plan technique, la loi fait de ceux qui sont trop pauvres ou trop peu disposés à échanger leurs droits coutumiers contre un droit individuel défini par la réglementation de l'État, des occupants de terres sans maître, et ce de manière encore plus marquée qu'auparavant. Les notions de terres sans maître ou de terra nullius semblent susceptibles d'être revitalisées de façon spectaculaire, et une fois encore, ces terres sont présumées sans maître, relevant par défaut de l'État. L'État, quant à lui, est libre d'attribuer ces terres à qui il le souhaite. Avec l'abolition du domaine coutumier et l'extinction des droits à la date limite fixée, les propriétaires fonciers coutumiers vivant sur des terres concernées par cette loi seront une fois encore perçus par le droit comme étant des occupants tout juste tolérés, voire même illégaux d'une propriété de l'État. Paradoxalement, leurs objections auront moins de force qu'elles n'en auraient aujourd'hui ou sous le régime de 1955.

Pour changer cette situation injuste et préjudiciable, il n'est pas nécessaire d'abandonner l'objectif de certification officielle du plus grand nombre de droits fonciers possible. En revanche, il est nécessaire de remettre en question la vision conventionnelle de ce que représente cette officialisation, ainsi que les modalités permettant d'y parvenir. Il faut bien plus qu'une réduction des coûts pour changer ce qui s'est traduit par une mise en œuvre quasi-nulle. Jusqu'à présent, la population a voté avec ses pieds et a dit « non » à la vision de ses droits que lui propose la Loi relative au domaine foncier rural, ainsi qu'à ses exigences. Il est impératif que les prémisses de base de la loi et les mécanismes de son application soient réexaminés. Fort heureusement, des ajustements appropriés de la loi lèveront la plupart des obstacles qui sont apparus dans son application, et qui rendent la loi inapplicable, même si les Ivoiriens étaient favorables à son postulat actuel. Un réexamen de ce que la loi cherche à obtenir, et de la mesure dans laquelle cela est conforme aux droits et aux intérêts de la majorité de la population au sein d'une Côte d'Ivoire post-conflit semble nécessaire. Nous formulons quelques suggestions ci-dessous.

5.2 Recommandations

Toute modification de la Loi relative au domaine foncier rural doit s'effectuer par le biais d'un processus inclusif de consultation populaire débouchant sur la rédaction d'une Politique foncière nationale, puis sur une loi modifiée ou sur une nouvelle loi. Par souci de clarté, la présente étude recommande plusieurs modifications précises. Ces modifications reflètent toutes, et s'appuient sur une conception plus équitable des droits coutumiers en tant que droits de propriété foncière au regard de la loi, et sur la suppression de l'intention de mettre un terme à ces mêmes droits lors du processus d'immatriculation. Fort heureusement, bien que la réorientation conceptuelle soit considérable, de nombreux éléments de la Loi relative au domaine foncier rural dans sa version actuelle suggèrent qu'un nombre limité de modifications spécifiques pourrait suffire.

1 Protéger les droits coutumiers avec effet immédiat, qu'ils soient immatriculés ou non

Les droits fonciers coutumiers doivent bénéficier d'une protection légale complète. Cette protection doit posséder une validité équivalente en droit à celle qui est accordée aux droits de propriété accordés par l'État par le biais du processus d'immatriculation. Et ceci indépendamment du fait que ces droits coutumiers aient été ou non identifiés ou immatriculés officiellement, ou du fait qu'il s'agisse d'intérêts familiaux ou autres, ou de droits dérivés tels que ceux qui sont exercés par des utilisateurs agréés des terres concernées.

La principale raison d'explicitement cette protection est de garantir que les propriétaires coutumiers bénéficient du même degré d'indemnisation, en cas d'acquisition publique, que les détenteurs des titres de propriété légaux. D'une manière plus générale, elle fait sortir les droits coutumiers du glaci colonial dans le cadre duquel ils ont toujours été considérés comme ayant une valeur inférieure à celle des titres de propriété.

Concrètement, les lois foncières modernes ont tendance à affirmer que les droits coutumiers doivent bénéficier d'une protection légale complète. Cela constitue la pierre angulaire sur laquelle ces droits peuvent ensuite être identifiés et immatriculés de manière systématique. Généralement, les lois foncières stipulent simplement que, tout en ayant pour objectif principal d'assurer que les droits fonciers existants-- y compris l'occupation ou l'utilisation de longue date reconnues-- soient *clarifiés et garantis* par la loi, toute terre légalement occupée, que ce soit en vertu d'un droit coutumier ou d'un droit concédé, *est réputée être un bien*. L'annexe 2 de ce rapport présente des exemples tirés du Mozambique, de Tanzanie, du Kenya et du Liberia.

Certains pays ont accompagné ces nouvelles lois de modifications constitutionnelles relatives au régime foncier, comme par exemple l'Ouganda, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Soudan du sud et le Mozambique.

2 Soumettre les nouvelles attributions non coutumières à une enquête rigoureuse sur les droits fonciers existants

Si les droits coutumiers sont automatiquement légalisés, comme expliqué ci-dessus, les concessions de terres ou les confiscations dans l'intérêt public par l'État doivent être soumises à une procédure minutieuse d'identification des droits dans la zone concernée. Dans la mesure où ces droits ont le même effet juridique que les intérêts de propriété à part entière, ils ne peuvent être ignorés ou se voir refuser le versement d'une compensation équitable en cas d'acquisition obligatoire.

À l'heure actuelle, la Loi relative au domaine foncier rural de 1998 en Côte d'Ivoire prévoit bel et bien qu'une enquête soit réalisée lorsqu'un propriétaire ou un concessionnaire non local souhaite acquérir des terres. Cette procédure consiste à annoncer l'intention de l'acquéreur potentiel dans la zone concernée et à inviter les habitants à soumettre leurs objections. Néanmoins, tant que le contexte plus général de la loi présumera que les droits coutumiers n'ont aucune valeur juridique à moins qu'ils ne soient assortis d'un certificat ou d'un titre, la balance penchera toutefois implicitement en faveur de l'acquéreur potentiel et la compensation due pour un droit non immatriculé risquera fort d'être faible.

3 Rendre plus difficile la conversion des concessions existantes et des terres attribuées par l'État en titres de propriété

Les concessions existantes et les terres attribuées par l'État pour lesquelles une conversion en titres de propriété à part entière est demandée devraient également être soumises à la même procédure d'identification des droits coutumiers. Une fois de plus, cette procédure est prévue dans la Loi relative au domaine foncier rural, mais il conviendrait d'y inclure une disposition plus explicite concernant les droits du propriétaire initial (bien souvent une communauté). À titre d'exemple, lorsque les terres n'ont pas été développées par le concessionnaire ou le locataire, elles devraient être restituées aux propriétaires fonciers coutumiers et non à l'État. Lorsque le concessionnaire ou le locataire a développé la terre et que l'État renonce à la propriété, la loi devrait au moins accorder aux communautés des chances équitables d'accéder à la propriété. Une autre option légale consisterait à accorder la propriété de la concession à la communauté coutumière. Le concessionnaire louerait donc directement la terre à la communauté. Lorsque les terres ne peuvent être aisément rendues aux propriétaires coutumiers ou si ces derniers ne souhaitent pas les récupérer, ils devraient recevoir une compensation lorsque ces terres deviennent la propriété absolue du concessionnaire.

4 Faire de la certification l'étape finale de l'immatriculation

L'abandon de l'exigence selon laquelle les certificats doivent être transformés en titres dans un deuxième temps constitue une modification évidente à apporter à la Loi relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire. Il s'agit d'une conséquence logique de l'acceptation que les droits coutumiers sont des intérêts de propriété et doivent dès lors bénéficier d'une protection juridique équivalente au nom de l'équité, de la justice et de la modernité. Dans cette perspective, la transformation en titres (et l'annulation des attributs coutumiers par la même occasion) est superflue. Un certificat de titre coutumier convient parfaitement. Il pourrait être proposé de convertir ce titre en un titre octroyé par l'État pour ceux qui souhaitent que leur droit ne soit plus du tout coutumier et qui désirent qu'il soit soumis aux règles qui s'appliquent aux titres octroyés par l'État. Cette option n'a toutefois quasiment jamais été utilisée lorsqu'elle était prévue (en Ouganda, par exemple), dans la mesure où les titres coutumiers ont la même valeur que ceux octroyés par l'État (une pleine propriété dans le cas de l'Ouganda).

La procédure d'immatriculation des certificats pourrait aisément être transformée en une procédure définitive d'attribution des droits de propriété. Déjà, pour qu'un certificat soit immatriculé et qu'une copie papier de la preuve de l'immatriculation soit remise au propriétaire, les étapes de l'adjudication, de l'approbation locale, de l'approbation du gouvernement (sous-préfecture et préfet) et de l'immatriculation sont requises. Il n'y a aucune raison que le registre des certificats au niveau du préfet ou, de préférence, du sous-préfet, ne soit pas assorti d'un statut analogue à celui du registre des titres de propriété.

Des raisons logistiques expliquent également pourquoi il serait judicieux d'abandonner l'idée d'une approche en deux étapes pour la formalisation. Cette approche est en effet absurdement lourde et coûteuse. Le principal enseignement tiré par les États africains dans le cadre de la formalisation au cours de ces soixante dernières années est que la procédure doit être simple, peu coûteuse et effectuée à l'échelle locale, si possible. La délivrance des certificats et l'immatriculation de la propriété devraient s'effectuer simultanément et au niveau local.

5 Une formalisation facultative et non obligatoire

L'obligation de formaliser les droits fonciers devrait de toute urgence être supprimée de la Loi relative au domaine foncier rural, et ce pour des raisons stratégiques, pratiques et circonstancielles. La première raison est directement liée à la manière dont les droits coutumiers sont perçus. Le fait de ne pas obtenir de certificat immatriculé pour des droits fonciers ne devrait pas signifier la disparition de ces droits. De plus, la conservation de cette approche reviendrait à continuer de placer les droits fonciers de la population dans la perspective coloniale d'une Afrique sans propriétaires.

La dernière décennie, caractérisée par une contestation amère quant aux droits fonciers, rend la formalisation obligatoire particulièrement inappropriée. Les raisons pour lesquelles la participation au système a été si faible doivent également être minutieusement étudiées et prises en compte. Comme en conclut la présente analyse critique, ces raisons sont probablement liées à la résistance face aux incidences de l'abolition du domaine coutumier. Elles tiennent également au fait que les Ivoiriens ne semblent pas avoir bénéficié des moyens ou du soutien local nécessaires pour suivre la procédure de certification foncière. Les expériences menées sur le continent et ailleurs dans le monde laissent également entendre que le fait de rendre la formalisation obligatoire ne permet pas d'accélérer considérablement le processus, qui a tendance à progresser à son propre rythme en fonction des besoins de la communauté.

6 Immatriculer les droits coutumiers dans leur forme actuelle

L'immatriculation des droits coutumiers dans leur forme initiale est déjà prévue dans la procédure initiale d'identification des droits stipulée dans la Loi relative au domaine foncier rural, mais elle n'est pas suffisamment développée dans ses règlements d'application. Tout d'abord, la procédure doit être mieux orientée, afin de veiller à ce qu'aucun droit ne soit annulé par inadvertance en raison de la limitation des types de droits pouvant être immatriculés ou des enquêtes de cartographie mal exécutées. L'immatriculation des droits fonciers ne devrait pas être réduite aux catégories des propriétaires et des utilisateurs, dans la mesure où cette approche peut diminuer les droits des membres de la famille, ainsi que ceux des nombreuses personnes dépendantes et se partageant les terres. Il s'agit notamment de tous ceux qui louent des terres, les empruntent, les exploitent en métayage ou dans le cadre d'autres arrangements traditionnels.

7 Reconnaître les familles et les communautés comme des personnes physiques

De manière générale, il est important que la Loi relative au domaine foncier rural soit révisée pour éviter que les propriétaires fonciers ne doivent se soumettre à la procédure fastidieuse de l'annulation ou de l'ignorance des droits fonciers valides de certaines personnes, afin de respecter des normes imposées de l'extérieur quant à qui peut être considéré comme un propriétaire foncier.

Aujourd'hui, les lois foncières modernes reconnaissent généralement un large éventail d'entités comme étant des personnes physiques en droit d'accéder à la propriété foncière : époux, familles, groupes, villages et groupements de villages, clans pastoraux et toute autre association sociale reconnue dans le système coutumier. La plupart des lois modernes considèrent qu'il est nécessaire de supprimer les coûts dissuasifs associés à l'obligation pour les communautés de constituer des associations légales pour obtenir des droits collectifs. Ces lois visent également à éviter l'étape souvent régressive de la subdivision d'une propriété telle qu'une zone communale forestière, des pâturages ou des marais, dans la mesure où ces terres sont bien mieux conservées en tant que propriété collective.

Récemment, ces réformes ont été intégrées dans de nouvelles lois ou des projets de loi au Liberia, au Kenya et en Namibie, et elles sont déjà en vigueur au Burkina Faso, en Ouganda, en Tanzanie, au Mozambique et en Éthiopie. Elles contribuent considérablement à l'apaisement des conflits fonciers locaux qui surviennent lorsque la seule manière de conserver la terre au niveau local est d'en diviser la propriété entre différents individus. En Côte d'Ivoire, la seule autre option disponible pour l'instant est que l'État s'approprie les terres communes et les loue à la collectivité. Bien que cette option puisse convenir dans certaines circonstances, elle ne devrait pas constituer le seul recours.

Ces problèmes pourraient être évités en Côte d'Ivoire par la reconnaissance des communautés en tant que personnes physiques aux fins de la Loi relative au domaine foncier rural. Cette approche pourrait être renforcée grâce aux mesures déjà prévues dans la Loi relative au domaine foncier rural pour l'acquisition par les communautés d'un certificat collectif. Actuellement, les groupements doivent dresser la liste de leurs membres et nommer un gestionnaire pour les représenter. Il pourrait également leur être demandé de dresser une simple liste de règles approuvées par l'ensemble des membres quant à la manière dont la terre sera utilisée et gérée. Ces règles définiraient en outre les mécanismes par lesquels le gestionnaire devra rendre des comptes aux membres. La liste des membres devrait être mise à jour tous les cinq ans. Il devrait aussi être possible de nommer un comité foncier collectif, au lieu d'un seul gestionnaire.

8 Adopter un cadre progressif pour la formalisation des droits

Une procédure de formalisation des droits fonciers adéquate devrait clarifier les droits opaques et permettre de remettre de l'ordre dans les droits contestés. La formalisation obligatoire pose un énorme défi logistique et financier, et il est rare qu'elle soit rapidement obtenue. La meilleure approche consiste donc à garantir la protection légale des droits coutumiers dans l'intervalle et de veiller à ce que les procédures de formalisation soient suffisamment équitables, bon marché et accessibles pour attirer la majorité des propriétaires pauvres. La mise en place d'un cadre adéquat constitue la première étape.

8.1 Les territoires des villages en tant qu'unités d'administration foncière

La Côte d'Ivoire dispose déjà d'un cadre juridique très utile avec l'identification prévue de tous les territoires des villages comme des unités administratives distinctes. Ce cadre constitue une excellente première étape vers la protection des droits non immatriculés : le territoire du village offre le contexte socio-spatial au sein duquel tous les résidents peuvent ensuite être accompagnés pour les prochaines étapes logiques.

8.2 Mise en place d'un comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR)

De nouveau, les ingrédients nécessaires à la mise en place d'un CVGFR existent déjà dans la Loi relative au domaine foncier rural. Il convient toutefois de développer considérablement ces CVGFR, leurs fonctions et leurs compétences. Ils doivent devenir de véritables entités élues jouant le rôle d'administrateur foncier local légal sous la direction et la supervision du département foncier de la sous-préfecture.

8.3 Diviser les territoires des villages en zones afin de limiter les expansions ad hoc

La compétence du CVGFR peut dans un premier temps être testée lors de la procédure d'approbation des frontières du territoire du village. Une deuxième fonction du CVGFR est celle de diviser le territoire en différentes zones, afin d'identifier les terres collectives, celles partagées par l'ensemble des membres de la communauté et non possédées par une famille ou un individu. Cela suppose que de nombreux territoires des villages comprennent toujours un mélange de propriétés agricoles privées et de terres partagées, telles que des forêts, des pâturages, des marais et même, dans les régions plus riches en terres, de futures terres agricoles potentielles.

8.4 Élaborer des règles pour les propriétés collectives

La troisième étape logique est que le CVGFR élabore des règles appropriées concernant les terres partagées, ainsi que sur les décisions relatives à la manière dont celles-ci pourraient être cédées à des individus à l'avenir, le cas échéant. Le Ministère des Eaux et Forêts devrait encourager chaque communauté à préserver les forêts primaires résiduelles ou les forêts dégradables pouvant être réhabilitées en tant que réserves forestières ou réserves naturelles. Les réserves de pâturage de la communauté pourraient jouer un rôle très important là où l'élevage du bétail constitue un élément charnière des conditions de subsistance et du mode de vie.

8.5 Identification des parcelles et des droits

La Loi relative au domaine foncier rural dispose que l'identification des parcelles et des droits fonciers devrait être dirigée par des équipes du gouvernement et impliquer les villageois. Il est difficile de comprendre pourquoi les communautés ne pourraient pas procéder elles-mêmes à l'identification dans le cadre de lignes directrices claires et d'un contrôle effectué par une équipe de la sous-préfecture.

Les ingrédients d'une immatriculation des droits fondée sur la communauté sont déjà présents dans La loi relative au domaine foncier rural et dans les textes d'application relatifs aux territoires des villages. Les modifications souhaitables à cet égard sont notamment les suivantes :

- a. Rendre obligatoire la délimitation du territoire du village en tant que première étape de la formalisation des droits fonciers.
- b. Fournir des lignes directrices simples, afin que chaque village du pays puisse procéder lui-même à la délimitation de son territoire s'il le souhaite, sous réserve de validation finale par une autorité locale compétente.
- c. Supprimer l'obligation pour chaque territoire de village d'être officiellement cartographié avant que son existence ne soit immatriculée, en gardant à l'esprit que le territoire d'un village n'est pas une unité foncière en soi, mais bien le cadre au sein duquel les droits fonciers sont identifiés et gérés. Cette reconnaissance devrait être subordonnée à l'enregistrement des frontières, telles qu'approuvées et signées par les voisins. La délimitation du territoire devrait être suffisamment détaillée, de sorte à être reconnaissable sur le terrain. Elle devrait de préférence être effectuée utilisant les rivières et les routes en guise de frontières, ou par le biais de la mise en place de repères en leur absence. Il conviendrait également de fournir des descriptions détaillées de chacune des frontières.

Cela ne signifie pas qu'une cartographie précise de la délimitation des villages ne devrait pas être effectuée, mais l'absence d'une telle cartographie ne devrait pas empêcher l'immatriculation du territoire d'un village. Lorsqu'elle est effectuée, la cartographie doit être bon marché au vu de la facilité avec laquelle des relevés GPS le long des frontières peuvent produire une carte numérique de la zone. Les frais de cartographie ne devraient pas être assumés par la communauté. La sous-préfecture devrait s'engager à cartographier toutes les frontières des villages dans le cadre d'un seul exercice, afin de réduire les coûts.

- d. Mise en place d'un CVGFR élu. Une fois formé, le CVGFR devrait être désigné comme l'autorité foncière locale pour le territoire du village concerné, et une ordonnance reprenant les exigences du comité devrait être élaborée. L'élection est importante, mais lorsque des chefs de terres ou d'autres dirigeants sont déjà en place, ces derniers peuvent également jouer le rôle de membres *ex officio* du CVGFR ou, s'ils sont élus par la communauté, assumer les fonctions de président. Il est par ailleurs essentiel de disposer d'un mécanisme permettant de veiller à ce que les membres du CVGFR rendent des comptes à tous les membres de la communauté, par exemple, dans le cadre de réunions publiques obligatoires pour tous les adultes tous les trois mois, lors desquelles le comité présente ses propositions et les soumet pour approbation.
- e. Outre une liste définie de fonctions légales, chaque village peut dresser sa propre liste de fonctions pour le CVGFR. L'une des fonctions principales des comités villageois de gestion foncière en Tanzanie est de veiller à ce qu'aucune propriété individuelle ne puisse être immatriculée tant que l'ensemble de la communauté n'a pas donné son accord, ainsi que de préserver les zones possédées par la communauté sur le territoire. Cette question s'est révélée essentielle dans des pays tels que le Botswana et la Namibie, où la possibilité d'établir des droits privés sans passer par cette première étape a entraîné une auto-expansion significative des fermes sur des zones que certains considèrent comme relevant de la propriété collective.
- f. Une fois l'identification des zones collectives effectuée, l'identification des droits individuels sur les terres restantes au sein du territoire du village peut être réalisée si la communauté le souhaite. Cette identification devrait être réalisée par les villages, dirigée par le CVGFR, et respecter des lignes directrices détaillées étape par étape. L'équipe d'enquête de la sous-préfecture peut ensuite contrôler les références et les résultats, le premier étant que le CVGFR a été correctement nommé et est composé de membres adéquats. Le commissaire-enquêteur de la sous-préfecture devrait également exiger la présence de tous les membres de la communauté lors d'une réunion publique finale, afin de discuter de chaque parcelle identifiée avant l'immatriculation des titres. La principale modification à apporter au décret concerné est qu'une communauté puisse procéder à l'identification des droits conformément à des lignes directrices simples, sans la présence de l'équipe d'enquête.
- g.

9 Une formalisation considérablement simplifiée pour encourager l'accessibilité et l'utilisation de masse du système

En bref, les actions suivantes pourraient faciliter la certification et l'immatriculation volontaires des droits :

- a. Fusionner les procédures de certification et d'immatriculation.
- b. Permettre aux titres fonciers immatriculés d'inclure les droits coutumiers, ainsi que tous les intérêts régis par la coutume. Toute formation sociale coutumière, telle qu'une famille ou un village, devrait avoir accès à la propriété.
- c. Décentraliser la procédure d'immatriculation au niveau du préfet ou du sous-préfet, afin que les registres fonciers ruraux puissent être établis et tenus au niveau local. Ce changement pourrait être opéré progressivement.
- d. Rationaliser la procédure d'immatriculation au sein d'un seul département foncier (au niveau de chaque préfet ou sous-préfet), sans que d'autres acteurs ne soient impliqués.
- e. Comme mentionné ci-dessus, permettre aux communautés de franchir la plupart des étapes par elles-mêmes.
- f. Supprimer les exigences ambitieuses et très coûteuses de cartographie des parcelles pour la certification et l'immatriculation, en permettant la description détaillée des frontières de chaque parcelle, l'approbation devant témoins de ces délimitations par les voisins et une mesure approximative des parcelles, afin de remplacer la cartographie formelle. Lors de l'octroi du titre de propriété immatriculé, la parcelle se verrait attribuer un numéro Pin et ses frontières seraient provisoirement indiquées sur une carte de la zone à l'échelle. Les propriétaires pourraient, à leurs frais, demander l'arpentage de leurs parcelles. Au fil du temps, un cadastre serait constitué, mais la production d'une véritable carte cadastrale pour les parcelles ne devrait pas constituer une condition préalable pour l'immatriculation.⁶³

10 Revenir en arrière pour apporter les changements opportuns et obtenir l'approbation de la population

Le gouvernement actuel pourrait être fortement enclin à n'apporter que des changements minimes à la Loi relative au domaine foncier rural ou à supposer que comme il est désormais plus facile pour les citoyens étrangers d'obtenir la nationalité ivoirienne depuis la modification de la loi sur la nationalité en 2013, le principal problème a été résolu. Certains cercles pourraient également avoir tendance à considérer que le principal problème est lié aux financements et que des investissements substantiels de la part de bailleurs de fonds pourraient résoudre les problèmes. En plus de faire fi des lacunes plus graves de la Loi relative au domaine foncier rural, ce type d'attitude ne permettra pas de saisir l'occasion de lancer un débat public sur la loi, de répondre au consensus de la majorité concernant les changements nécessaires et, par ce biais, d'obtenir le soutien de la population.

L'année 2015 semble le bon moment pour opérer les changements susmentionnés. La Constitution ivoirienne fait actuellement l'objet d'une révision. Les pays voisins ont des enseignements importants à transmettre. Le Bénin, le Burkina Faso, le Togo, le Sénégal, le Mali et Madagascar bénéficient d'une

63 L'attribution bon marché ou gratuite de titres de propriété est l'une des raisons pour lesquelles l'Éthiopie et le Rwanda ont pu réaliser d'importants progrès. Grâce à des coûts inférieurs à la normale (en réalité, 30 fois moins élevés que la procédure habituelle), Madagascar a pu délivrer 100 000 titres fonciers en sept ans, un nombre encore peu élevé, mais qui reste bien supérieur à celui observé en Côte d'Ivoire. Il convient également de noter qu'avant l'adoption de la loi ivoirienne relative au domaine foncier rural de 1998, le programme du plan foncier rural mentionnait en 1995 que les coûts de l'adjudication et de l'immatriculation (y compris les coûts d'assistance technique) avoisinaient 6,12 dollars américains par hectare, moins de 5 % des coûts engagés pour l'immatriculation d'une terre au registre foncier conformément à la loi relative au domaine foncier rural (Stamm, 2000). Le Plan foncier rural reposait principalement sur les membres de la communauté et non sur des équipes de fonctionnaires coûteuses et difficiles à mobiliser ; il n'exigeait pas non plus le niveau de cartographie prévu dans la Loi relative au domaine foncier rural. Enfin, il semblerait que la Loi relative au domaine foncier rural ait opté pour la manière la plus coûteuse, en mettant en place un véritable registre foncier fondé sur des cartes, sachant que les fonctionnaires ne disposaient pas (et ne disposent toujours pas) des capacités suffisantes pour créer et tenir ce registre.

expérience particulièrement utile en la matière. Dans certains domaines, les décideurs politiques pourraient trouver judicieux de regarder au-delà de l'Afrique francophone pour découvrir des paradigmes et des procédés différents. La Tanzanie, l'Ouganda et le Liberia ont été mentionnés dans la présente analyse comme des pays offrant des expériences utiles dans le domaine de la gestion des droits fonciers coutumiers. L'Éthiopie et le Rwanda jouissent d'une expérience intéressante quant aux procédures pratiques de formalisation de masse des droits à faible coût. Le cas de la Namibie a par ailleurs récemment démontré pourquoi il était si important de prévoir l'accès collectif à la propriété. De nombreuses publications détaillent ces expériences. Les bailleurs de fonds et les agences peuvent faciliter l'accès à ces documents et organiser des ateliers de consultation avec des représentants de la communauté, de la société civile et de l'État. Il serait extrêmement utile que des représentants de la société civile et du gouvernement ivoiriens se rendent dans certains de ces pays afin d'y observer les défis rencontrés et les progrès réalisés.

6 Le Code forestier dans le cadre des droits fonciers

6.1 État du couvert forestier en Côte d'Ivoire

Les statistiques relatives au couvert forestier en Côte d'Ivoire varient, mais il en ressort clairement que la superficie forestière a considérablement diminué depuis l'indépendance, époque à laquelle le couvert représentait plus de 16 millions d'hectares. Selon certaines sources, le couvert ne représenterait plus que quatre millions d'hectares aujourd'hui. Les forêts naturelles primaires ne représentent plus qu'un demi-million d'hectares. Alors que la Côte d'Ivoire était l'un des principaux exportateurs d'acajou vers l'Europe, les exportations de bois rond (petites bûches) sont désormais interdites et l'industrie des produits forestiers est sur le déclin. Des forêts et des espaces boisés existent sous la forme de forêts tropicales, de forêts de feuillus et de forêts secondaires dans la région de la savane, au nord du pays.

Bien qu'il existe 231 zones forestières classées, neuf parcs nationaux, trois réserves forestières et sept forêts semi-classées (pour une superficie totale de quatre millions d'hectares), seule une petite partie de ces terres serait toujours boisée. De plus, une grande partie des terres boisées demeure non classée. Malgré ces pertes, la Côte d'Ivoire est toujours considérée comme le pays où la flore et la faune sont les plus diversifiées en Afrique de l'Ouest. La conservation a été définie comme une priorité dans les années 2000. Depuis la fin de la guerre civile, la récupération des pertes suscite un intérêt certain et un nouveau Code forestier a été promulgué (*Loi no. 2014-427 du 14 juillet 2014 portant Code Forestier*).

6.2 Le Code forestier (2014)

La Côte d'Ivoire a récemment adopté un nouveau Code forestier, dont les incidences sur la propriété foncière sont multiples. Ces incidences sont résumées dans l'encadré 6 ci-dessous.

Encadré 6 : La loi portant code forestier (2014)

Les dispositions du Code forestier pertinentes au régime foncier comprennent :

1. La participation effective des populations locales est l'un des objectifs de la loi, notamment « par la prise en compte, en matière forestière, de leurs droits individuels et collectifs qui découlent des coutumes, de la loi portant Code Foncier Rural, de la présente loi et par la vulgarisation de la politique forestière. » (Article 2)
2. Seuls l'Etat, les Collectivités territoriales, les communautés rurales, les personnes physiques ivoiriennes et les personnes morales ivoiriennes sont admis à en être propriétaires. (Article 19)
3. Les forêts privées (les forêts dont les personnes physiques ou morales sont propriétaires ou locataires) comprennent les forêts naturelles, les plantations forestières, et les forêts acquises (Article 36 et 37). Les propriétaires privés exercent leur droit de propriété sur les produits de toute nature de leur forêt, à l'exclusion des produits miniers et des espèces de faune et de flore protégées (Article 73). Ils

>

>

bénéficiaire également d'un droit de préemption en cas de cession des droits sur les ressources naturelles autres que les ressources forestières. (Article 74)

4. Les forêts des communautés rurales appartenant à une ou plusieurs communautés rurales comprennent : les forêts naturelles situées sur des terres sur lesquelles les communautés rurales jouissent d'un droit de propriété ou de droits coutumiers; les plantations forestières qu'elles occupent en vertu de la coutume locale ou d'une bail; les forêts cédées aux communautés rurales par l'Etat, les collectivités territoriales ou les personnes physiques ou morales; et les forêts qu'elles ont acquises. (Article 40)
5. Les communautés rurales, propriétaires de forêts, exercent leur droit de propriété sur les produits de toute nature, à l'exception des produits miniers et des espèces de faune et de flore sauvages protégées. (Article 77)
6. Les produits issus des forêts sur les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires. (Article 20)
7. Les arbres situés soit dans un village, soit dans son environnement immédiat, soit dans un champ collectif ou individuel, sont la propriété collective du village ou celle de la personne à laquelle appartient le champ. (Article 21)
8. Ce dernier point est renforcé par l'article 32 : "Les produits forestiers non situés dans le domaine forestier national, notamment les arbres hors forêts, appartiennent aux personnes physiques ou morales à qui la législation domaniale et foncière reconnaît un droit de propriété ou de droits coutumiers sur la terre". Ces arbres peuvent être vendus par leur propriétaire (qu'il s'agisse d'un village ou d'un individu) (Article 21).
9. Le domaine forestier classé comprend : les forêts de protection, les forêts de production, les forêts de récréation, les forêts d'expérimentation. Ceci peut également inclure les forêts créées ou maintenues en l'état pour la protection de l'eau, des sols, ou autres. (Article 23-24)
10. Les forêts sont classées par voie légale ou par décret. (Articles 23-25)
11. Le domaine forestier protégé comprend : les forêts non classées de l'Etat, les forêts privées (sur les terres immatriculées et propriétés de personnes physiques ou morales), et les forêts situées sur des terres sans maîtres. (Article 27)
12. Les forêts du domaine rural qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement sont des forêts protégées soumises à un régime juridique moins restrictif sur les droits d'usage. (Article 28)
13. Le domaine forestier de l'Etat comprend les forêts classées au nom de l'Etat, les forêts protégées situées sur des terres non immatriculées, et les forêts protégées situées sur des terres sans maîtres. Ceci comprend les *forêts protégées*. (Article 29-31)
14. Les forêts reconstituées appartiennent aux propriétaires concernés, mais les concessionnaires forestiers qui ont réalisé les opérations de mise en valeur bénéficient d'un droit de préemption sur la propriété de la forêt. (Article 38)
15. Toute forêt doit faire l'objet d'un enregistrement. (Article 39)

>

>

16. Les droits d'usage forestier, définis comme accès à un moyen de subsistance, ne s'étendent pas au sous-sol, et ne s'appliquent pas aux forêts des communautés rurales, aux forêts des personnes physiques et aux forêts des personnes morales de droit privé qui peuvent établir leurs propres règles d'usage, ce qui comprend suspendre les droits d'usage. (Article 43-44)
17. Les produits forestiers prélevés en vertu des droits d'usage forestier ne donnent lieu au paiement d'aucune taxe ou redevance à l'Administration forestière. (Article 45)
18. Les droits d'usage forestier sont limités dans les forêts classées. (Article 46)
19. Les forêts du domaine public de l'Etat des Collectivités territoriales sont affranchies de tout droit d'usage portant sur le sol forestier. Les défrichements y sont formellement interdits. (Article 47)
20. Les forêts appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé doivent faire l'objet d'un plan d'aménagement forestier simplifié, et les communautés rurales peuvent élaborer des plans d'aménagement simplifiés, et faire appel à l'administration forestière pour les réaliser. (Article 72, 74, 75, 76)
21. Les forêts sacrées font l'objet de droits d'usage forestier admis par les us et coutumes (Article 48 et 75). Lorsqu'elles sont enregistrées elles peuvent bénéficier d'une assistance de l'Administration forestière. Les gestionnaires des forêts sacrées peuvent autoriser toute organisation à protéger et gérer les forêts. (Article 78).

6.2 Critique du Code forestier (2014)

1. Régime foncier pour les forêts

Les rédacteurs du nouveau Code forestier ont été manifestement partagés entre les dispositions de la Loi relative au domaine foncier rural (1998), qui sous-entendent que la propriété ne saurait découler que de la délivrance d'un certificat immatriculé par la suite, et la réalité selon laquelle les normes et les droits fonciers non immatriculés dérivés de la communauté continuent d'exister 16 ans après l'adoption de la Loi relative au domaine foncier rural et continueront d'exister au moins jusqu'en 2023, bien que sous la forme d'un « domaine temporaire ». Ils ont donc rédigé le Code forestier de sorte à offrir les deux options quant à la manière dont les arbres, les produits forestiers et les forêts font l'objet d'un droit de propriété dans les zones rurales. Cette approche est illustrée par les articles 32 et 40 du Code forestier, présentés dans leur intégralité ci-dessous (avec des passages mis en exergue *en italiques*) :

Article 32:

« Les produits forestiers non situés dans le domaine forestier national, notamment les arbres hors forêts, appartiennent aux personnes physiques ou morales à qui la législation domaniale et foncière reconnaît un droit de propriété ou *des droits coutumiers sur la terre.* »

Article 40:

« Les forêts des communautés rurales sont des forêts protégées appartenant à une ou plusieurs communautés rurales. Elles sont de catégories suivantes :

- les forêts naturelles situées sur des terres sur lesquelles les communautés rurales jouissent d'un droit de propriété ou de *droits coutumiers conformes à la législation domaniale et foncière*;
- les plantations forestières créées sur des terres immatriculées au nom des communautés rurales ou sur des terres occupées par celles-ci en vertu de la coutume ou d'une bail;
- les forêts cédées aux communautés rurales par l'Etat, les collectivités territoriales ou les personnes physiques ou morales de droit privé;
- les forêts acquises.

Les procédures de constitution des forêts des communautés rurales sont fixées par voie réglementaire.»

Le Code forestier semble supposer de façon pragmatique ce que la Loi relative au domaine foncier rural ne rend pas explicite: dans la mesure où les droits coutumiers *non immatriculés* constituent la base de la certification et de l'immatriculation futures de la propriété foncière, ils sont *de facto* reconnus comme des droits de propriété, ce qui devrait constituer une base suffisante pour la reconnaissance des droits sur les produits forestiers et les arbres, ainsi que pour la reconnaissance des forêts collectives naturelles ou plantées par les communautés.

Au niveau de la procédure, le Code forestier va plus loin que la Loi relative au domaine foncier rural et laisse entendre que la création d'une entité juridique ne sera pas nécessairement requise pour qu'une communauté soit reconnue comme le détenteur d'une forêt naturelle sur sa terre coutumière. Il n'y a donc aucune raison que les communautés ne puissent pas immédiatement définir et déclarer leur propriété coutumière d'une forêt naturelle locale et demander la reconnaissance de cette propriété par les autorités forestières. Il en va de même pour les forêts plantées sur des terres occupées par la communauté « en vertu de la coutume locale ».

Il existe toutefois une contradiction dans le Code forestier entre les forêts reconnues à l'article 40 comme appartenant aux communautés, et l'article 29 qui dispose que l'État possède les forêts classées en son nom, à savoir les forêts protégées situées sur des terres non immatriculées et les forêts protégées situées sur des terres sans maître. Dans la mesure où les terres communautaires ne sont, en pratique, que rarement immatriculées, l'article 29 les considérerait automatiquement comme des forêts protégées appartenant à l'État et non pas à la communauté.

Trois problèmes découlent de cette contradiction :

- a. une approche obsolète de la protection, en supposant que les forêts protégées doivent appartenir à l'État pour être préservées: l'expérience générale montre que c'est plutôt le contraire;
- b. la suppression des encouragements dont ont besoin les communautés pour placer les forêts résiduelles sous protection: si une communauté décide de protéger une forêt, elle la perd; et
- c. une appropriation inutile des terres par l'État.

Cette contradiction est sans doute le fruit d'une erreur et pourrait être aisément supprimée par le biais d'une notification publique d'interprétation.

La question des terres sans maître pose également problème. Selon la Loi relative au domaine foncier rural, les terres coutumières non immatriculées sont déjà considérées comme des terres sans maître et lorsque les détenteurs coutumiers n'immatriculent pas un titre de propriété définitif pour leurs terres, ces terres sont considérées comme sans maître. Les terres sans maître pourraient se multiplier en 2023 si la date limite pour l'accession à la propriété n'est pas repoussée. Au vu de l'évolution actuelle de la situation, peu d'Ivoiriens auront établi leur propriété d'ici là, dans la mesure où ils n'auront pas obtenu de certificats et/ou les convertis en titres dans les trois ans. En 2023, toutes ces terres, y compris les terres locales richement boisées et les plantations, seront considérées comme appartenant à l'État (article 6 de la Loi

relative au domaine foncier rural). L'État pourra ensuite louer ces terres pour des durées déterminées dans le respect des clauses de mise en valeur (articles 21 et 22 de la Loi relative au domaine foncier rural).

Dans la mesure où les arbres sont rattachés au propriétaire de la terre en vertu du nouveau Code forestier, les communautés et les membres de ces dernières qui n'auront pas immatriculé leurs terres d'ici 2023 risquent de perdre à la fois les terres et les arbres en question, qu'ils soient plantés ou naturels.

2. Absence d'un mécanisme pour les associations forestières communautaires

Dans la pratique, les forêts des pays africains sont souvent gérées comme des actifs collectifs et elles sont généralement mieux conservées lorsqu'une communauté ou un clan peut conserver ces forêts en tant que propriété collective reconnue.⁶⁴ Il est dommage que le nouveau Code forestier ne promeuve pas cette approche dans le domaine de la conservation.

Il se peut qu'il ait été difficile de considérer les communautés comme des personnes physiques pour les forêts ou les terres forestières, dans la mesure où la Loi relative au domaine foncier rural ne le fait pas. Le Code forestier pourrait et devrait toutefois prévoir un mécanisme gratuit et accessible permettant aux communautés d'immatriculer une association forestière communautaire à des fins de conservation, de gestion et d'utilisation des forêts. La communauté se verrait ainsi conférer une personnalité juridique, l'association pourrait acquérir et immatriculer un certificat foncier et donc devenir un propriétaire forestier privé avec l'immatriculation de ce certificat (par le biais de la délivrance d'un titre de propriété). Malheureusement, les coûts de cette procédure sont considérables, dans la mesure où la Loi relative au domaine foncier rural exige la réalisation d'une enquête et d'une cartographie pour l'immatriculation. D'aucuns pourraient néanmoins s'attendre à ce qu'un Code forestier moderne et ses textes d'application offrent aux communautés la possibilité d'accéder *aisément* à la propriété collective des forêts naturelles résiduelles.

Idéalement, la législation forestière devrait couvrir les coûts de l'enquête et de la cartographie pour la communauté, afin d'encourager les communautés rurales à préserver le peu de forêts naturelles résiduelles qu'elles possèdent encore. Cette approche pourrait contribuer de manière significative au renversement de la tendance actuelle à la perte massive de forêts et à leur conversion en terres agricoles.

On pourrait également s'attendre à ce que des dispositions spéciales soient prévues pour les communautés rurales situées à proximité ou au sein de forêts classées (forêts d'État et zones protégées). Le Code forestier pourrait offrir à ces communautés la possibilité d'être immatriculées comme les propriétaires de ces forêts classées, à condition qu'elles prennent les mesures de conservation nécessaires. Cette possibilité revêt une importance particulière lorsque les forêts classées comprennent des parcelles éparses ou de petites tailles au sein du domaine rural. La propriété par les communautés contribuerait à la protection de ces forêts contre l'empiètement et les pertes.

3. Traitement de la propriété sur les arbres

Le Code forestier de 2014 abroge apparemment la disposition de l'ancien Code forestier, selon laquelle tous les arbres naturels appartenaient à l'État. Il est difficile de déterminer comment cette disposition fut intégrée à l'ancien Code forestier, dans la mesure où elle contredit le Code civil ivoirien, selon lequel, à l'exception des gisements, le propriétaire détient également les produits de la terre, y compris les arbres (article 21). L'article 32 du nouveau Code forestier s'aligne sur le Code civil à cet égard.

La propriété des arbres plantés (cacao, café, huile de palme et hévéa) constitue sans doute une source de conflit entre les propriétaires initiaux et les personnes de l'extérieur, tout comme les différends quant à la propriété des terres. Les arbres constituent en effet une ressource productive et la raison pour laquelle les immigrants acquièrent des terres dans le cadre d'accords d'octroi ou d'accords coutumiers. Ces immigrants pourraient être disposés à accepter que le propriétaire coutumier initial détienne la propriété sur les terres. Ils pourraient toutefois également estimer qu'en vertu des politiques en place entre 1962

64 Alden Wily, 2014.

et 1998, ils ont acquis la propriété des arbres qu'ils ont plantés. Si le propriétaire ne peut l'accepter, le Code civil dispose qu'il doit racheter les arbres plantés en couvrant les pertes financières de celui qui les a plantés.

Le Code forestier reconnaît les problèmes qui découlent de la propriété des arbres (en particulier ceux liés aux arbres productifs plantés), comme l'indique son intention d'émettre un décret ou une ordonnance sur le statut des arbres vendus à des tiers (article 21). Si cette solution peut être mise en place de façon satisfaisante, elle pourra grandement contribuer à la résolution des différends sur la propriété des terres entre les propriétaires initiaux et les personnes de l'extérieur.

Bien que la loi considère les arbres comme appartenant au propriétaire de la terre (État, autorités publiques, personnes physiques ou morales, ou communautés tant que la date limite pour la formalisation n'a pas été atteinte), au niveau local, il sera fréquent à l'avenir que des arbres situés sur une terre soient possédés indépendamment du sol.

6.4 Recommandations

Il est urgent que les autorités forestières élaborent des normes claires et qu'elles permettent aux communautés rurales d'aisément devenir les propriétaires légitimes des forêts naturelles situées sur leur domaine. La présente étude a déjà recommandé une planification simple de l'utilisation des sols, une première étape vers l'établissement des territoires des villages et les exercices de cartographie pendant l'immatriculation de la propriété des terres. Les autorités forestières devraient intervenir en fournissant une réglementation claire qui autorise la propriété et la gestion des forêts par les communautés. De nombreuses expériences légales et pratiques sont disponibles à travers le continent dans ce domaine.

À cette fin, de nouveaux textes d'application pour le Code forestier pourraient prévoir des procédures pour

- a. La déclaration des réserves forestières communautaires qui seront détenues en propriété et gérées par les communautés, notamment à des fins de protection des forêts.
- b. Clarifier, afin d'éviter toute ambiguïté, que lorsqu'une réserve forestière communautaire est déclarée, elle n'appartient pas à l'État.
- c. Le texte d'application devrait préciser les étapes à franchir, afin d'encourager toutes les communautés rurales du pays à identifier et à préserver les forêts situées sur le territoire de leurs villages respectifs, qu'elles souhaitent conserver sous la forme d'une propriété collective. Ces zones pourraient inclure des terres déboisées ou des terres forestières autrement dégradées et qui demeurent en dehors de la sphère individuelle ou familiale.
- d. L'immatriculation du territoire d'un village devrait être assortie de l'obligation pour le Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) de désigner les forêts résiduelles appartenant à la communauté. Il convient de noter qu'il n'y a aucune raison que les pâturages et/ou les forêts protégées ne puissent pas être couverts par cette disposition, notamment dans le cas des zones communautaires protégées polyvalentes qui ne font pas encore l'objet de dispositions en Côte d'Ivoire.
- e. La procédure à suivre pour la création de réserves forestières communautaires devrait comprendre plusieurs étapes au travers desquelles la communauté devrait élaborer un plan de gestion simple pour la réserve prévue. Ce plan de gestion comprendrait les éléments suivants : les finalités escomptées à moyen et à long terme de la réserve ; la manière dont elle pourrait et ne pourrait pas être utilisée ; les mesures que compte prendre la communauté pour restaurer la zone si nécessaire ; et un système de gestion permettant de veiller à ce que le gestionnaire forestier ou le comité forestier rendent directement des comptes aux copropriétaires (les membres de l'association).

- f. Une catégorie d'associations forestières communautaires devrait être créée, afin de permettre aux communautés de devenir officiellement propriétaires des réserves forestières communautaires, en accord avec la Loi relative au domaine foncier rural. La procédure à suivre pour la création d'associations forestières communautaires doit être aussi simple et peu coûteuse que possible. L'exercice coûteux de cartographie est toujours requis pour la procédure d'immatriculation de la propriété des terres dans le cadre de la Loi relative au domaine foncier rural en vigueur. Si ces exigences ne sont pas modifiées dans la Loi relative au domaine foncier rural, les nouveaux textes d'application du Code forestier pourraient prévoir que les communautés concernées aient la possibilité d'introduire des demandes de subvention auprès d'un fonds forestier financé par des bailleurs, afin de couvrir ces coûts. Il pourrait être envisagé d'utiliser une partie de la Taxe d'Intérêt Général (TIG) pour couvrir les coûts de l'enquête et de la cartographie. Une telle initiative permettrait d'améliorer considérablement la conservation des forêts.
- g. Un nouveau texte d'application pourrait également définir la manière dont une communauté rurale pourrait devenir le gestionnaire désigné d'une forêt située à proximité de son domaine ou qui est déjà classée comme un parc ou une réserve forestière. Ce décret établirait les conditions dans lesquelles la communauté pourrait demander le transfert de propriété, à l'issue de dix années d'excellents résultats en tant que gestionnaire de la zone protégée. Il décrirait les modalités selon lesquelles ce transfert pourrait être effectué, notamment les actions de conservation soumises à la réglementation et à la supervision de l'État. Il s'agit d'une occasion à ne pas manquer, dans la mesure où les initiatives liées aux forêts communautaires de par le monde révèlent que la conservation des ressources naturelles est bien plus efficace lorsque la propriété et l'autorité de gestion principale sont octroyées aux communautés locales. Il en est ainsi à la fois pour les ressources forestières situées au sein des domaines coutumiers des communautés et pour les forêts déjà reprises par l'État conformément aux politiques de conservation traditionnelles. La mise en place de mécanismes permettant de rendre progressivement les forêts détenues par l'État aux citoyens est devenue essentielle pour une conservation durable.

Chhatre et Agrawal sont arrivés à la conclusion suivante à l'issue d'une analyse réalisée dans 80 pays :

« Lorsque les utilisateurs locaux perçoivent l'insécurité de leurs droits (car le gouvernement central détient la propriété sur les terres forestières), ils en retirent d'importantes ressources pour leur subsistance et lorsque leurs droits de propriété sont assurés, ils conservent la biomasse et le carbone dans ces forêts. » (2009: 17669).⁶⁵

Les réserves forestières gérées par les communautés créées de cette manière devraient également bénéficier d'une assistance programmatique et de financements.

De manière générale, le Code forestier de 2014 doit promouvoir davantage la conservation fondée sur la communauté, qui dépend à son tour considérablement d'un régime foncier communautaire. Il ne suffit pas d'octroyer des droits d'accès et d'usage. Un régime foncier communautaire permettrait également de réduire la tendance évidente des agences de l'État (dans le cas présent, les autorités forestières) à « s'approprier » des terres forestières au nom de la conservation et à élargir le domaine public déjà considérable par la même occasion.

65 Voir également Alden Wily, 2014, *Rights and Resources*, 2014, et Stevens et al., 2014.

Annexe I: Les principaux textes d'application de la Loi relative au domaine foncier rural

Décret fixant la procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires de terres du Domaine Foncier Rural (*Décret n° 99-593 du 13 octobre 1999*)

Ce décret prévoit la création d'un Comité de gestion foncière rurale (CGFR) dans chaque sous-préfecture. Ceux-ci peuvent être comparés à un district ou un comté en Afrique anglophone, mais sans un conseil élu pour le diriger.

Chaque CGFR doit comprendre 5 représentants provenant de ministères gouvernementaux, ainsi que 6 représentants provenant de communautés rurales, de villages, et d'autorités coutumières, nommés pour au moins trois ans.

Le CGFR doit également consulter les gestionnaires de domaines fonciers, les comités villageois de gestion foncière rurale (voir ci-dessous), et toute autre personne susceptible d'être utile au travail du CGFR. Comme noté ci-dessus, les gestionnaires de domaines fonciers sont définis par la Loi relative au domaine foncier rural (article 10) comme étant nommés par un groupe, ou une communauté, disposant d'un certificat foncier collectif.

Le CGFR décide seul de toute question liée au domaine foncier rural au sein de la sous-préfecture. Cela comprend la validation des enquêtes officielles pour enregistrer les droits coutumiers; la résolution des litiges nés de l'enquête et de ce qui en suit; ainsi que décider des demandes de transfert de droits coutumiers, avant et après le processus de certification et d'immatriculation (Article 3).

Le CGFR est également responsable de l'établissement des plans de reboisement et des projets de développement urbain, et doit être consulté sur les implications foncières de tout projet de développement (Article 3).

Chaque sous-préfecture doit également créer un Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) dans chacun de ses villages, « pour l'étude de tous les dossiers concernant leurs terroirs » (Article 5). Les chefs de terres doivent en être membre. Le statut de ces derniers n'est pas clair. Le statut des CVGFR est également flou puisque leur système de sélection n'est pas spécifié (sont-ils élus, ou nommés) ?

Arrêté relatif à la constitution et au fonctionnement des Comités de Gestion Foncière Rurale (*Arrêté no. 041 MEMID/MINAGRA du 12 juin 2001*)

Cet arrêté s'ajoute au décret précédemment exposé. Il dispose que chaque sous-préfet préside personnellement le CGFR (Article 2).

Il note également que six représentants doivent être proposés par les communautés rurales, les villages, et les autorités coutumières, puis être *nommés par le préfet* (article 4). Au moins deux personnes de chaque village (vraisemblablement tel qu'exigé) doivent être proposées; ces nominations sont faites durant une assemblée du CVGFR

Comme le dispose également l'arrêté, les gestionnaires d'un Plan foncier rural doivent être nommés par la Direction départementale de l'agriculture. D'autres membres doivent être nommés par le sous-préfet (Article 5 et 6). Ceci s'applique aux environs 300 communautés qui avaient, avant 2001, d'ores et déjà développés des Plans fonciers ruraux dont le contenu était similaire à l'inventaire de droits décrit précédemment dans le décret.

Comme le dispose l'article 8, les recommandations du CGFR « doivent être strictement conformes à la réglementation en vigueur et contribuer à la clarification et à la *modernisation des droits fonciers* »

Les CVGFR doivent être créés dans les plus brefs délais. La création est impérative et sans délai dès lors que, dans un village, soit se pose un problème foncier soit une Enquête Foncière Officielle a été demandée (article 12). L'arrêté ne spécifie pas comment ces corps doivent être créés (sont-ils élus ou nommés ?); ni leurs fonctions; pouvoirs ou durée de mandat.

Décret fixant les modalités d'application au Domaine Foncier Rural coutumier (Décret no. 99-594 du 13 octobre 1999)

Ce décret définit la procédure de réalisation des enquêtes officielles de constat de droits dur le domaine foncier rural coutumier. Il rappelle à tous les ayants droits se disant détenteurs de droit qu'ils doivent faire constater ces droits dans les délais prescrits (désormais jusqu'en 2023). Le processus d'immatriculation résulte dans l'attribution d'un certificat foncier individuel ou collectif. L'immatriculation ne peut se faire indépendamment d'une enquête officielle (Article 1).

Le processus comprend les étapes suivantes :

1. La demande d'enquête en vue de l'établissement d'un Certificat Foncier est adressée *au Sous-préfet compétent en sa qualité de Président du Comité de Gestion Foncier Rural* (cette demande peut être faite par un individu ou une communauté villageoise). Un formulaire officiel doit être utilisé pour cette demande. Elle doit comporter des informations sur l'identité du demandeur; des informations sur le domaine foncier concerné; ainsi que le choix par le demandeur d'un opérateur technique sur une liste d'agrément arrêté par le gouvernement (Article 2).
2. Le sous-préfet désigne une *commission d'enquête*, et déclare l'ouverture de l'enquête par affichage à la Sous-préfecture et dans tout autre département concerné.
3. La commission d'enquête constitue une *équipe d'enquête* qui comprend des représentants du Conseil de village, des représentants du CVGFR, le gestionnaire du bien foncier concerné, ainsi que les voisins limitrophes (Article 4).
4. L'enquête aboutit à la constitution d'un dossier de délimitation; et à *l'établissement d'un procès-verbal de recensement des droits coutumiers* (Article 5).
5. Le dossier de délimitation comprend *un plan cadastral* établi par le commissaire-enquêteur, à échelle au 1/10.000ème, avec indication d'au moins deux points d'appui géo référencés, ainsi que d'autres conditions techniques établies par le gouvernement. *Un constat des limites* est également établi. L'établissement de ce constat nécessite une matérialisation suffisante, éventuellement provisoire, notamment par layonnage ou piquetage, des limites sur le terrain, afin de permettre une reconnaissance visuelle par les parties prenantes.
6. Au procès-verbal de recensement des droits coutumiers sont annexés les documents suivants: une fiche démographique des personnes concernées; *un dossier foncier comprenant un questionnaire et la déclaration du demandeur signée par celui-ci*.
7. *En cas de droit coutumier collectif*, une liste exhaustive des détenteurs de ces droits doit être également remise. (Il n'est pas spécifié si cette liste comprend tous les adultes, les chefs de familles, ou les noms de famille).
8. Eventuellement, *un dossier des litiges fonciers* identifiés comprenant les déclarations des parties en conflit signées par celles-ci
9. Le cas échéant, un état des droits de propriété ou des droits de concession ou d'occupation accordés par l'Administration (Article 7).
10. Le commissaire enquêteur publie les résultats de l'enquête dans les villages concernés. Ces résultats sont également affichés dans les bureaux du Sous-préfet, ainsi qu'au Ministère d'Etat, et au Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales.

11. Les résultats sont présentés dans le village durant une séance publique; Un registre des accords et oppositions est ouvert par le CVGFR.
12. Après une période de trois mois une séance publique est tenue durant laquelle sont lues, discutées et consignées dans un procès-verbal signé par les parties présentes les remarques formulées sur le registres des accords et oppositions (Article 8).
13. Le CVGFR approuve le rapport et signe un constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers.
14. Le dossier complet est adressé au CGFR de la Sous-préfecture pour validation, notification au demandeur et transmission à la Direction Départementale de l'Agriculture et des Ressources Animales pour exploitation (Article 9).
15. Le demandeur (individuel ou collectif) insatisfait peut introduire une ultime demande d'enquête dans un délai maximal de 6 mois à compter de la validation de l'enquête (Article 9).
16. Le directeur départemental de l'Agriculture et des Ressources Animales contrôle ce dossier et prépare le *Certificat Foncier* qu'il soumet à la signature du Préfet de Département. Le Certificat est enregistré par le Directeur Départemental de l'Agriculture et des Ressources Animales et timbré aux frais du titulaire. Une copie conforme est remise à son titulaire, à son représentant légal, ou au gestionnaire de groupement informel désigné par les membres dudit groupement dont la liste est jointe au Certificat. Le plan du bien foncier est joint à chaque Certificat (Article 11-13).
17. Les conditions attachées au Certificat Foncier incluent forcément l'obligation de mise en valeur des terres, celles-ci étant appréciées en tenant compte des pratiques suivies dans la région en matière de jachère, ainsi que les conditions d'immatriculation au Livre Foncier.
18. Le cas échéant, *peut être* attaché au certificat (i) la liste des occupants de bonne foi, mais non admis au bénéfice du certificat de façon juste et équitable pour les deux parties, aux clauses et conditions du bail emphytéotique et conformément aux loyers en vigueur fixés par textes réglementaires ; le cas échéant, ainsi que (ii) l'existence de servitudes particulières ou d'infrastructures réalisées par l'Etat ou par des tiers et dont l'usage est réglementé (Article 14).
19. Le Certificat est publié au Journal Officiel (Article 15).

Ce décret (No. 99-594) présente également les caractéristiques du Certificat. Plusieurs doublons apparaissent, aux côtés de nouvelles dispositions (Encadré 7).

Encadré 7 : Les caractéristiques du Certificat Foncier

Dès sa parution au Journal Officiel, le Certificat Foncier confère à celui ou ceux qui en sont titulaire, la capacité d'ester en justice et d'entreprendre tous les actes de gestion relatifs au bien foncier concerné. Le domaine foncier peut être hérité par les héritiers reconnus par la soumission d'un nouveau Certificat et après annulation du premier Certificat (Article 16-23).

Le Certificat foncier n'est pas un droit de pleine propriété. Celui-ci ne peut être acquis qu'après immatriculation du bien foncier concerné.

Le détenteur doit mettre en valeur le domaine foncier tant que le certificat n'est pas converti. Son terrain peut redevenir propriété de l'Etat dans le cas contraire.

>

>

Pour convertir le certificat foncier en titre foncier les étapes suivantes doivent être suivies:

- a. Après réception du certificat foncier (individuel ou collectif), le détenteur légal dispose d'un délai de trois ans pour requérir l'immatriculation du bien foncier concerné auprès du Directeur départemental de l'Agriculture et des Ressources Animales. Il convient de noter que ces dispositions n'ont pas été amendées, ce qui rend flou les statuts des quelques certificats déjà acquis.
- b. Le Directeur Départemental de l'Agriculture et des Ressources Animales adresse ensuite la requête au Préfet de Département qui la transmet au Ministre d'Etat, Ministre de l'Agriculture et des Ressources Animales pour contrôle et transmission au Conservateur de la propriété foncière.
- c. L'immatriculation est effectuée par le Conservateur dans un délai maximal de trois mois à compter de la réception de la requête. Si la demande du requérant répond aux exigences, le certificat devient un titre foncier immatriculé.
- d. Les frais d'immatriculation sont à la charge du requérant (Article 30)
- e. Aucune cession de tout ou partie du bien foncier n'est autorisée au cours de la procédure d'immatriculation (Article 24-27).
- f. L'immatriculation est faite au nom du titulaire du Certificat. En cas de Certificat collectif ou d'indivision entre des héritiers, l'immatriculation est faite, après morcellement, au nom des divers membres du Groupement (Article 28). Il n'est pas spécifié dans l'article si la division de la parcelle entre héritiers ou membres d'une collectivité est obligatoire pour l'immatriculation finale (Article 28). Ceci est suggéré par l'Article 1 de la Loi relative au Domaine Foncier Rural, qui spécifie que les seuls propriétaires fonciers légitimes sont l'Etat, les autorités publiques, et les personnes physiques de nationalité Ivoirienne.
- g. Lorsque le demandeur ne remplit pas les conditions établies dans l'Article 1 de la Loi relative au Domaine Foncier (en rapport avec la nationalité), l'immatriculation est faite au nom de l'Etat, avec promesse de contrat de location, lorsque possible. Par exemple lorsqu'un demandeur a obtenu ses terres après plusieurs cessions précédentes.
- h. Dans le cas spécifique des demandeurs non ivoiriens, l'amendement de 2004 à l'Article 26 de la Loi relative au Domaine Foncier Rural indique que les droits immatriculés pour les terrains obtenus par les non-citoyens avant janvier 1999 seront maintenus, en accord avec la liste délivrée dans un décret adopté en Conseil des Ministres.
- i. Lorsque les détenteurs de certificats échouent à faire immatriculer leurs certificats avant la fin du délai de trois années requis, le terrain sera immatriculé au nom de l'Etat. Le détenteur du certificat sera notifié et disposera d'un délai de trois mois pour faire la demande d'un titre foncier formel, ou pour demander un bail s'il ne peut être connu comme propriétaire légitime (par exemple un non-Ivoirien qui aurait acquis un terrain après janvier 1999). Les Certificats non-immatriculés seront considérés comme nuls de plein droit (Article 31). Le statut des collectivités détentrices de Certificats collectifs qui échouent à être convertis en titres fonciers reste flou.

Arrêté portant modèles officiels du Certificat Foncier Individuel et du Certificat Foncier Collectif (Arrêté no. 002 MINIAGRA du 8 février 2000)

Cet arrêté publie des formats distincts pour les certificats individuels et collectifs. Un exemple d'un certificat foncier individuel est présenté dans l'encadré 8.

Encadré 8

CERTIFICAT FONCIER

N°

Le présent certificat foncier est délivré au vu des résultats de l'Enquête

Officielle n° :

du validée par le comité de gestion foncière rurale

d le

Sur la parcelle n° : Superficie :

A :

Nom :

Prénoms :

Date et lieu de naissance :

Nom et Prénoms du père :

Nom et Prénom de la mère :

Nationalité :

Profession :

Pièce d'identité N° :

Résidence habituelle :

Adresse postale :

Etabli le à

Le Préfet

Cet arrêté réitère également les conditions attachées à l'obtention d'un certificat :

1. Les propriétaires de terres du domaine foncier rural autre que l'Etat, ont l'obligation de les mettre en valeur. La mise en valeur résulte de la réalisation soit d'une opération de développement agricole soit de toute autre opération réalisée en préservant l'environnement et conformément à la législation en vigueur.
2. La liste des *titulaires des contrats de location* est jointe au présent cahier de charges.
3. La listes des *occupants de bonne foi* non admis au bénéfice du certificat foncier dont les droits seront confirmés par le titulaire du certificat de façon juste et équitable pour les deux parties aux clauses et condition du bail emphytéotique conformément au loyer en vigueur est jointe au cahier de charges.
4. La liste des servitudes particulières ou infrastructures réalisées par l'Etat ou des tiers.
5. L'autorité administrative, pour faciliter la réalisation des programmes de développement ou l'intérêt général peut, notwithstanding le droit de propriété des collectivités et des personnes physiques, interdire certaines activités constituant des nuisances audits programmes ou à l'environnement.
6. Le détenteur légal doit requérir l'immatriculation de la terre dans un délai de trois ans à compter de la date d'acquisition du certificat foncier. La requête d'immatriculation est effectuée par le requérant et remise au Directeur départemental de l'agriculture et des ressources animales. Ce processus résulte par l'attribution d'un droit de pleine propriété sur le terrain concerné, sous la forme d'un titre foncier.

Par ailleurs, l'arrêté établi que:

1. L'immatriculation du titre foncier est faite au nom du titulaire du certificat foncier, s'il est admis à être propriétaire du domaine foncier rural (c'est à dire qu'il est un individu plutôt qu'un groupe, qu'il est de nationalité ivoirienne etc.).
2. Si le titulaire du Certificat Foncier n'est pas admis à être propriétaire du domaine foncier rural, l'immatriculation est faite au nom de l'Etat avec promesse du contrat de location.
3. Passé le délai de trois ans imparti par la loi, l'immatriculation est faite au nom de l'Etat sur requête du Ministre chargé de l'agriculture.
4. Le titulaire du certificat foncier est informé de la procédure. Il dispose alors d'un délai de trois ans renouvelable pour requérir le transfert de l'immatriculation à son nom ou, s'il ne peut être admis à être propriétaires, pour requérir un contrat de location. Dans les deux cas, il est redevable envers l'administration du remboursement des frais d'immatriculation.
5. Tout certificat foncier établi en infraction de la réglementation en vigueur est nul de plein droit.

Décret fixant la procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires de terres du Domaine Foncier Rural (Décret no. 99-595 du 13 octobre 1999)

1. Le concessionnaire doit remettre une requête d'immatriculation à laquelle doit être attaché un dossier d'immatriculation comportant un exemplaire enregistré de l'arrêté de concession provisoire, et un calque du plan du bien foncier établi à l'échelle 1/10 000ème établi par un géomètre agréé.
2. Le Directeur de la Réglementation et des Affaires Domaniales Rurales doit afficher l'avis de requête

dans le village, à la région, à la communauté rurale, la ville, et à la sous-préfecture et préfecture, et ce durant trois mois. (Article 6)

3. Toute contestation ou réclamation doit être effectuée durant ce délai. Le Sous-préfet, en sa qualité de président du Comité de Gestion Foncière Rurale de la Sous-préfecture, en saisit le Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale compétent qui dispose d'un délai d'un mois pour régler le litige à l'amiable. A défaut d'accord amiable au terme de la procédure prévue à l'article 8 ci-dessus, le litige est soumis à la décision d'une Commission spéciale présidée par le Préfet de Département.
4. Si aucune objection, ou si le litige est réglé à l'amiable, la concession est alors immatriculée.
5. Le demandeur devient propriétaire de plein droit s'il est de nationalité ivoirienne (Article 11). (Ceci est maintenant appliqué à des catégories exceptionnelles à travers l'amendement de 2004 de la Loi relative au domaine foncier rural tel qu'exposé dans l'encadré 5 plus haut). Dans le cas contraire le bien foncier est immatriculé au nom de l'Etat et les concessionnaires reçoivent un bail de l'Etat.
6. Passés les délais prévus (2023), les terres concernées seront comme étant sans maître et l'Etat en disposera librement. (Article 13)

Annexe II : Donner aux droits coutumiers la même valeur que des titres de propriété sans passer par l'immatriculation : exemples issus d'autres pays

Il convient de garder à l'esprit le contexte national, notamment pour les exemples tirés de Tanzanie et du Mozambique, où la nation est la propriétaire du sol de manière collective et où la propriété est définie comme le droit d'occuper et d'utiliser des parcelles de ce sol.

Mozambique : loi foncière de 1997 (*Land Law, 1997*)

1. « Le droit d'utiliser et d'exploiter une terre est acquis par le biais :
 - a. de l'occupation par des individus et par des communautés locales, conformément aux normes et pratiques coutumières conformes à la Constitution ;
 - b. l'occupation par des citoyens nationaux qui exploitent la terre en toute bonne foi pendant au moins dix ans ;
 - c. l'approbation d'une demande soumise par un individu ou une personne morale selon les modalités prévues dans la présente loi » (article 12).
2. L'absence d'immatriculation ne préjuge pas du droit d'usage et d'exploitation de la terre acquis par le biais de son occupation en vertu des points a) et b) de l'article 12, à condition qu'il ait été dûment prouvé en vertu de la présente loi. Le droit d'utiliser et d'exploiter une terre peut-être prouvé par :
 - a. la présentation du titre correspondant ;
 - b. une preuve testimoniale présentée par des membres, hommes et femmes, des communautés locales ;
 - c. des preuves fournies par des experts et d'autres moyens autorisés par la loi » (article 15).

Tanzanie : loi foncière de 1999 (*Land Act, 1999*)

(conformément aux principes fondamentaux édictés dans la législation)

« (...) afin de veiller à ce que les droits existants sur les terres et l'occupation ou l'utilisation de longue durée reconnue des terres soient clarifiés et garantis dans la législation » (s. 3 (1) (b))

« Toute personne occupant légalement une terre, que ce soit en vertu d'un droit d'occupation, que ce droit d'occupation ait été octroyé ou qu'il soit considéré comme octroyé, ou dans le cadre du régime foncier coutumier, qui occupe et a toujours occupé cette terre est considérée comme le propriétaire de cette terre et peut l'utiliser de temps en temps à des fins de pâturages dans le cadre du droit coutumier » (s. 4 (1) (3)).

Kenya : loi foncière de 2012 (*Land Act, 2012*)

- « 1. Les formes suivantes de propriété foncière sont prévues :
- a. la pleine propriété ;
 - b. le bail ;

- c. des formes d'intérêt partiel, telles que définies dans la présente législation et dans d'autres lois; et
 - d. les droits fonciers coutumiers lorsqu'ils sont conformes à la Constitution.
2. Les droits fonciers découlant de tous les régimes fonciers doivent bénéficier de la même reconnaissance et des mêmes mesures d'application et aucune discrimination ne doit être opérée pour la propriété et l'accès aux terres dans le cadre de ces régimes fonciers» (article 5).

Liberia : projet de loi sur les droits fonciers, 2014 (*Draft Land Rights Act, 2014*)

« L'ensemble des intérêts et des droits fonciers, quelle que soit l'identité du propriétaire ou la nature de la propriété, constituent des droits de propriété bénéficiant de la protection de la Constitution du Liberia » (article 10 (1)).

« L'existence, la validité et/ou la force exécutoire de la propriété des terres coutumières ne sont pas affectées par l'absence de titre ou d'immatriculation préalable, tant qu'il existe des preuves, y compris des témoignages oraux, de l'existence de la relation de longue durée requise et/ou de liens entre la communauté réclamant la terre coutumière et la terre en question » (article 11(3)).

■ **En Afrique, les droits coutumiers au logement et aux parcelles de terre pour cultiver sont souvent conférés aux familles.**

Photo: jbdodane/Flickr CC



Annexe III : Protection des droits coutumiers en Tanzanie

Les zones protégées situées en dehors des frontières des villages peuvent également être possédées par des communautés. La loi foncière (1999) classe les terres réservées comme un autre type de propriété. Aucune entrave d'ordre juridique n'empêche donc une communauté de posséder une forêt pluviale, un parc national ou une réserve de biosphère, bien qu'aucun village ne l'ait fait jusqu'à présent, sans doute par manque d'informations à ce sujet.

Les lois foncières tanzaniennes (loi foncière (1999) ; loi sur le foncier villageois (1999)) sont également de nature progressiste, dans la mesure où les terrains d'habitation et les fermes sont la propriété commune des époux, sauf s'ils soumettent une déclaration contraire. Le consentement de l'autre époux est également requis pour tout transfert de terres. Les droits saisonniers ou spécifiques à un produit acquis selon la coutume par des pasteurs ou d'autres membres extérieurs au village doivent également être respectés ou renégociés de façon équitable avec les personnes concernées.

Il serait incorrect de supposer que les communautés rurales en Tanzanie ne perdent pas de terres ou ne subissent pas des menaces en ce sens. Le gouvernement exerce régulièrement des pressions sur les villageois afin qu'ils cèdent leurs terres à des investisseurs et des accords collusoires entre l'Autorité des parcs nationaux (TANAPA) et des entreprises hôtelières ou de chasse internationales menacent actuellement des terres communautaires dans au moins cinq zones riches en espèces sauvages. Le Ministère des terres déplore que les gouvernements villageois se laissent trop facilement convaincre de vendre leurs terres à des étrangers pour une somme modique, sans tenir compte des répercussions. Le système d'équilibre des pouvoirs ne fonctionne souvent pas sur le plan juridique et administratif.

Néanmoins, la délimitation des zones foncières villageoises, l'inclusion des terres communes, l'autonomisation de chaque gouvernement villageois élu en tant que gestionnaire légitime des terres, le droit de chaque village de tenir son propre registre foncier interne et la nécessité que toutes les terres partagées soient identifiées au préalable, mises de côté et protégées contre les expansions insidieuses se sont toutefois avérés des remparts non coûteux et utiles contre les incursions effrénées, les pertes de terres et la concentration incontrôlée des terres aux mains de quelques villageois fortunés.

Annexe IV: Références

- African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, 2011. *Land Policy in Africa: West Africa Regional Assessment*, Abidjan.
- Alden Wily, L. 2011a. *Customary Land Tenure in the Modern World*, Rights and Resources Initiative, Washington.
- . 2011b. *Whose land is it? The status of customary land tenure in Cameroon*. Centre for Environment and Development, FERN and The Rainforest Foundation UK.
- . 2011c. *The Tragedy of Public Lands: Understanding the Fate of the Commons under Global Commercial Pressure* International Land Coalition, Rome.
- . 2012a. *Land Rights in Gabon. Facing Up to the Past – and Present*, FERN, UK.
- 2012b. *Enclosures Revisited. Putting the Global Land Rush In Historical Perspective*. In *Handbook on Land and Water Grabs in Africa*, T. Allan, M. Kerlertz, S. Sojami & D. Potts (eds.). Routledge, London.
- . 2014. *Communities as Owner Conservators of Protected Areas: Can It Work? An Expert Opinion Submitted to the African Court in the hearing of Case 002/2012 in Addis Ababa, November 2014*.
- . Forthcoming. *The Fate of Custom and Commons in Africa*, in *Essays in Honour of Professor HWO Okoth Ogendo: Thoughts on Law Law in Theory and Practice*, P. Kaimeri-Obote (ed.).
- Affou, S.Y., 2003. *The law relative to the rural land domain: a solution to the recurrent land conflicts in Côte d'Ivoire*. University of Bouake, Côte d'Ivoire.
- Amanor, K.S. 2009. *Tree plantations, agricultural commodification, and land tenure security in Africa*. In *Legalising Land Rights*, J. Ubink, A. Hoekema & W. Assies (eds.); 133-162. Leiden University Press, Leiden.
- Babo, A., 2013, *The Crisis of Public Policies in Côte D'Ivoire: Land Law and the Nationality Trap in Tabou's Rural Communities*. *Africa* 83 (1) 2013: 100-19.
- Bassett, T.J., 2009. *Mobile pastoralism on the brink of land privatization in Northern Côte D'Ivoire*. *Geoforum*.
- Berry, S. 2008, *Ancestral property: Land, politics and 'the deeds of the ancestors' in Ghana and Côte d'Ivoire*, in *Contesting Land and Custom in Ghana*, J. Ubink & K. Amanor (eds.).
- Bignebat, C. & J-P Colin, 2011, *Evolution of Cropping Patterns and Land Market Activity Under Liquidity Constraint: Evidence from Côte d'Ivoire*.
- Bubb, R., 2011. *States, Law, and Property Rights in West Africa*. Harvard Law School.
- Chhatre, A. & A. Agrawal, 2009, *Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, 106, 17667-17670.
- Chauveau, J.P., 2000. *The land question in Côte d'Ivoire: A lesson in history*. Issue Paper No. 95, International Institute for Environment and Development, UK.
- . 2003. *Rural Land Plans: Establishing relevant systems for identifying and recording customary rights*, Issue Paper No. 122, International Institute for Environment and Development, UK.

- Colin, J-P, 2012, *Securing rural land transactions in Africa: An Ivoirian perspective*, Land Use Policy (In press version).
- ECA, ADB & AU, 2011. *Land Policy in Africa: West Africa Regional Assessment*. Addis Ababa.
- Hessling, G., 2009, *Land reform in Senegal: l'Histoire se repete?* In *Legalising Land Rights*, J. Ubink, A. Hoekema & W. Assies (eds.); 243-270, Leiden University Press, Leiden.
- Kone, M., 2002, *Gaining Right of Access to Land in West-Central Côte d'Ivoire*, International Institute for Environment and Development, London.
- Kouassi, N. F., 2012. *Social Constraints of Rural Land Management in Côte d'Ivoire and Legal Contradictions*. *International Journal of Asian Social Science*, 2 (3): 310-319.
- Human Rights Watch, October 2013. *"That Land Is My Family's Wealth" Addressing Land Dispossession after Côte d'Ivoire's Post-Election Conflict*. New York.
- Lavigne Delville, P., C. Toulmin, J.P. Colin & J.P. Chauveau, 2001. *Securing secondary rights to land in West Africa*, Issue Paper No. 107, International Institute for Environment and Development, UK.
- Lavigne Delville, P., 2004. *Registering and Administering Customary Land Rights. Current Innovations and Questions in French-Speaking West Africa*. Proceedings of an Expert Group Meeting held by FIG Commission 7 on 11-12 November 2004, UN, Kenya; 103-114.
- . 2007. *Changes in "Customary" Land Management Institutions: Evidence from West Africa*, In *Changes in "customary" land tenure systems in Africa*, L. Cotula (ed.), 2007, pp. 35-50. Institute for International Development, London.
- McCallin, B. March 25 2010. Côte d'Ivoire: land reform as a substitute mechanism for restitution to displaced persons.
- Mundt, R.J., 1973. *The Internalization of Law in a Development Country. The Côte d'Ivoire Civil Code*.
- Pantuliano, S. (ed.), 2009, *Uncharted Territory Land , Conflict and Humanitarian Action*, Practical Action Publishing, Rugby, UK.
- Republique de Côte d'Ivoire & Republique Francaise, Janvier 2015, *Atelier de Reflexion sure la Relance de la mise en oeuvre de Lao Loi Realtive au Domaine Foncier Rural*, Termes de reference, Abidjan.
- Rights and Resources Initiative, September 2014, *Recognizing Indigenous and Community Rights Priority Steps to Advance Development and Mitigate Climate Change*, Washington D.C.
- Ruf, F., J-P Colin and V. Koppen, 2009, *The Role of 'Weed and Share' or 'Plant & Share' Contracts in Cocoa Production in Ghana and Côte d'Ivoire*, PEGNET Conference 2009: Policies for reducing equalities in the development world.
- Stamm, V., 2000. *The Rural Land Plan: An innovative approach from Côte d'Ivoire*, Issue Paper No.91, International Institute for Environment and Development, UK.
- Stevens, C., R. Winterbottom, J. Springer & K. Reytar, September 2014, *Securing Rights, Combating Climate Change*, World Resources Institute and Rights and Resources Initiative, Washington DC.
- Teyssier, A., 2014, *A necessary shift of paradigm to unlock the rural land management system*. World Bank Conference on Land Tenure, Washington, March 2014.
- URT (United Republic of Tanzania), 2012, *Participatory Forestry in Tanzania, Facts & Figures*, Ministry of Natural Resources and Tourism, Dar es Salaam.

USAID, undated. Property Rights and Resource Governance Côte D'Ivoire, USAID Country Profile.

Zalo, L.D., 2006. The current State of implementation of the 1998 Ivoirian Law on rural land. Presentation to "At the frontier of land issues" Colloque international, Montpellier, France.



Bureau de Fern R.U., 1C Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ, Royaume-Uni

Bureau de Fern Belgique, Rue d'Édimbourg 26, 1050 Bruxelles, Belgique

www.fern.org