

Réunion d'experts sur la sécurisation foncière

10-12 novembre 2004

Nairobi, Kenya

ZALO Léon Désiré

Directeur du foncier rural et du cadastre rural

(Ministère de l'Agriculture - Côte d'Ivoire)

La Côte d'Ivoire, pays situé en Afrique Occidentale, a une superficie de 322 416 km². En 1999, les terres cultivables étaient estimées à 24 190 000 ha, soit 75% de la superficie totale du territoire national. La superficie cultivée était d'environ 9 500 000 ha., soit environ 39% des terres cultivables et 30% de la surface du territoire national.

Les terres rurales sont, quant à elles estimées à une superficie de 22 000 000 ha. Les experts s'accordent à dire que seulement 1 à 2% de ces terres font l'objet d'un titre d'occupation délivré par l'administration. Ces titres d'occupation sont l'arrêté de concession provisoire sous réserve des droits des tiers, l'arrêté de concession pure et simple, l'arrêté de concession définitive et le bail emphytéotique. Le reste de ces terres, soit la majorité, est régi par les droits coutumiers. Les droits coutumiers sont définis par un décret de 1971 comme étant des droits portant sur l'usage du sol. Ces droits sont personnels à leurs détenteurs qui les exercent et ne peuvent les céder à quelque titre que ce soit. Ce texte interdit de manière explicite la cession de ces terres sur l'ensemble du territoire.

Malgré cette interdiction, les terres régies par les droits coutumiers ont fait l'objet de nombreuses transactions principalement dans les zones riches et alors peu peuplées. En effet le développement de l'agriculture a entraîné de nombreux mouvements de populations des pays voisins vers la Côte d'Ivoire et à l'intérieur du pays, des populations des zones de savanes vers les zones forestières, à la recherche de terres d'exploitation. Les détenteurs de droits coutumiers les cédaient ou les louaient. Les cessions et les locations ainsi indiquées ne se faisaient pas sur la base de document officiel ou légal. Elles étaient soit verbales soit matérialisées par des actes sous seing privé communément appelés « petits papiers ». En effet aux termes des dispositions légales en vigueur « tous faits, conventions ou sentences ayant pour objet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel immobilier, d'en changer le titulaire ou les conditions d'existence, tous baux d'immeubles excédant trois années, toutes quittances ou cessions équivalant à plus d'une année de loyers ou fermage non échu, doivent, en vue de leur inscription, être constatés par actes authentiques sous peine de nullité absolue. Ils ne peuvent être authentifiés par le dépôt au rang des minutes d'un notaire ».

Progressivement et du fait de la rareté croissante des terres, ces transactions illégales et non légalisées sont devenues les principales sources de conflits dans le domaine foncier rural. Cette situation a eu pour conséquence l'instabilité des exploitations agricoles, la précarité de certaines occupations et la faible garantie que constitue une exploitation agricole dont l'auteur n'est pas propriétaire du sol ou dont les droits d'occupation ne sont pas suffisamment sécurisés par un contrat clair et écrit.

Face à cette situation conflictuelle, et aussi pour d'autres raisons comme la recherche d'une plus grande efficacité dans l'allocation de la ressource foncière par la sécurisation des droits fonciers ruraux et la possibilité de transférer lesdits droits, le gouvernement ivoirien a recherché, plus particulièrement depuis quelques années, une solution d'ensemble.

Cette quête de solution est passée d'une approche pragmatique à une approche juridique.

LE PLAN FONCIER RURAL : l'approche pragmatique

Une opération pilote du plan foncier rural communément appelé PFR a été chargée, de 1990 à 2000 de mettre au point les techniques cadastrales et d'identification des droits existants dans un certain nombre de régions. Cette approche pragmatique consistait à établir les droits effectivement exercés par l'ensemble des exploitants directs, que ces droits découlent de l'appartenance aux communautés locales, ou que ces droits découlent d'arrangements passés avec ces communautés locales permettant ou justifiant l'occupation des terres, ou qu'ils correspondent à des concessions accordées par l'Etat dans le cadre de la réglementation anciennement en vigueur.

Pour être crédible, la démarche du PLAN FONCIER RURAL reposait sur un principe de neutralité qui s'est concrétisé de trois façons différentes.

- lors des enquêtes, le PFR s'est donné les moyens de n'oublier personne. L'enquête démographique, la durée passée dans chaque village qui a engendré une très bonne connaissance des différentes communautés présentes, la démarche contradictoire appliquée aux enquêtes foncières, la cohérence graphique résultant de la démarche topographique, la phase de publicité, ont été autant d'atouts qui ont permis au PFR d'assurer une identification exhaustive des différents ayants droit.
- Le PFR n'a pas pris partie et n'a rien jugé. Une extrême attention a été portée par les cadres du projet sur ce point et a permis d'éviter toute situation qui aurait compromis la nécessaire neutralité des équipes d'enquête.
- Le PFR a agi toujours de manière publique. Les programmations des enquêtes et de la publicité des résultats se sont faites dans la transparence.

Les résultats du PFR ont permis au gouvernement d'élaborer un projet de loi. Au cours de la discussion de ce texte à l'Assemblée Nationale, les députés ont suspendu leurs travaux et ont organisé des tournées sur toute l'étendue du territoire national au cours desquelles elles ont consulté directement les populations et ont recueilli leurs avis et observations.

Ensuite les députés ont organisé un séminaire de validation des informations recueillies au cours de leurs tournées. C'est après tout cela qu'ils ont voté la loi relative au domaine foncier rural. Cette loi a été votée à l'unanimité.

LA LOI RELATIVE AU DOMAINE FONCIER RURAL : l'approche juridique

La loi relative au domaine foncier rural a été votée le 18 décembre 1998. Elle a été promulguée le 23 décembre 1998 et publiée le 14 janvier 1999 au journal officiel de la République de Côte d'Ivoire.

Par rapport aux dispositions légales en vigueur jusque là, notamment le décret portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française du 26 Juillet 1932 et le décret n° 71-74 du 16 Février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières, la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural offre aux détenteurs de droits coutumiers la possibilité de faire constater ceux-ci par une enquête officielle conduisant à l'octroi d'un certificat foncier, qui lui-même ouvre la voie à l'immatriculation de la terre concernée. Il convient d'indiquer ici que la Côte d'Ivoire a opté pour le système juridique de l'immatriculation des terres. C'est l'immatriculation d'une terre au Livre Foncier qui confère la qualité de propriétaire au bénéficiaire de l'immatriculation. L'immatriculation au Livre Foncier donne un numéro au bien foncier qui est le numéro de titre Foncier (TF).

Le législateur a adopté cette loi pour mettre fin à la juxtaposition de deux systèmes juridiques de gestion des terres qui étaient difficilement conciliables à savoir le droit dit moderne et les droits coutumiers.

Cette loi s'appuie sur les réalités nationales et considère les droits coutumiers comme une caractéristique incontournable de la situation foncière rurale.

La loi relative au domaine foncier rural a fait l'objet de trois décrets d'application. Ce sont : le décret n° 99-593 du 13 Octobre 1999 portant organisation et attributions des Comités de gestion foncière rurale, le décret n° 99-594 du 13 Octobre 1999 fixant les modalités d'application au domaine foncier rural coutumier de la loi n° 98-750 du 23 Décembre 1998 et le décret n° 99-595 du 13 Octobre 1999 fixant la procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires de terres du domaine foncier rural. Quatorze arrêtés portant application de ces décrets ainsi que des circulaires ont été pris entre les années 1999 et 2002.

LES INNOVATIONS APPORTEES PAR LA LOI RELATIVE AU DOMAINE FONCIER RURAL

Les innovations apportées par la loi relative au domaine foncier rural peuvent s'apprécier à divers niveaux : socio-économique, juridique, administratif et technique.

1- INNOVATIONS AU PLAN JURIDIQUE

Dorénavant l'occupation d'une terre rurale doit se justifier soit par un titre de propriété qu'est le titre foncier ou par un contrat de location de préférence écrit conclu entre le propriétaire et l'exploitant non propriétaire et ceci après immatriculation de la terre concernée. En effet, par le passé, c'est à dire avant l'entrée en vigueur de la loi n° 98-750 du 23 Décembre 1998, l'Etat propriétaire éminent des terres rurales pouvait accorder des titres d'occupation sur une terre non immatriculée. Il délivrait ainsi des arrêtés de concession provisoire sous réserve des

droits des tiers, des lettres d'attribution, des permis d'occuper ou des autorisations d'occuper. Cette possibilité n'est plus offerte à l'Etat. L'Etat a d'ailleurs perdu sa qualité de propriétaire éminent de toutes les terres. Il n'est propriétaire que des terres immatriculées à son nom. En outre l'Etat ne peut autoriser l'occupation des terres immatriculées à son nom que par des contrats de location et non plus par les actes énumérés ci-dessus. La loi précise que ces contrats doivent être à durée déterminée et doivent comporter obligatoirement des clauses de mise en valeur. En cas de non respect de ces clauses, le contrat est purement et simplement résilié ou ramené à la superficie effectivement mise en valeur.

L'immatriculation est ainsi l'acte juridique qui fonde la propriété et qui fonde en conséquence tous les actes juridiques subséquents notamment la location ou l'hypothèque.

L'immatriculation se faisait exclusivement au nom de l'Etat en raison de sa qualité de propriétaire éminent. Tel n'est plus le cas maintenant et l'immatriculation des terres rurales peut s'effectuer au nom des personnes physiques ainsi qu'au nom des collectivités publiques. Cela est très important en ce que l'Etat reconnaît la pleine appropriation privative de la terre rurale par des personnes privées. Il admet que les personnes privées peuvent être propriétaires de terres rurales. Cela est très réaliste et constitue une adéquation entre la loi et la manière de penser des populations qui n'ont pas toujours bien vécu les dispositions indiquées supra aux termes desquelles les populations n'avaient qu'un droit d'usage sur les terres appelé droits coutumiers. Cette évolution est de nature à faire de la terre rurale un véritable facteur de développement.

La législation actuelle définit avec plus ou moins de satisfaction les terres rurales. Elle a cependant le mérite de le faire. Il est important de le souligner car il est quasiment impossible de trouver dans les textes en vigueur une définition satisfaisante des différents types de terres dont même celle de la terre urbaine. Ceci étant, la terre rurale est définie par exclusion des autres types de terres. Ainsi la terre rurale est hors des périmètres urbains, hors des zones d'aménagement différé officiellement constituées, hors du domaine forestier classé et hors du domaine public.

Dans sa configuration finale résultant de l'application de la loi le régissant, le domaine foncier rural sera composé des terres propriété de l'Etat, des terres propriété des collectivités publiques et des particuliers et des terres sans maîtres. La notion de vacance est abandonnée et celle de terres sans maître a une signification bien précise au regard des obligations mises à la charge des détenteurs de droits coutumiers de faire constater ces droits et de se faire délivrer les titres de propriété, et des obligations mises à la charge des titulaires d'acte de concession pour consolider leurs droits.

Enfin, le passage des droits coutumiers au droit de propriété se fait par le passage d'une sorte de « purgatoire » qu'est le certificat foncier.

Le certificat foncier est un document délivré par l'administration pour établir qu'une personne donnée détient avec certitude les droits coutumiers sur un bien foncier. Le certificat foncier peut être individuel ou collectif. Il est individuel lorsqu'il est délivré à une personne qui exerce seule les droits coutumiers sur un bien foncier. Il est collectif lorsqu'il est délivré à un groupe de personnes qui exercent des droits coutumiers de façon communautaire.

2- INNOVATIONS AU PLAN SOCIO-ECONOMIQUE

En Côte d'Ivoire, comme dans de nombreux pays d'Afrique, la propriété foncière, singulièrement la propriété foncière rurale, serait collective, sacrée et inaliénable. La terre rurale n'aurait pas de valeur marchande. Ce qui fait que nous nous retrouvons dans la situation paradoxale suivante : la terre rurale produit des richesses, en Côte d'Ivoire et ailleurs, à telle enseigne que nous disons en Côte d'Ivoire que le développement de notre pays repose sur l'agriculture et pourtant la terre rurale n'entre pas de manière normale dans le commerce. La terre rurale n'avait pas de valeur marchande ou locative pour les populations. Elle avait cependant une valeur locative pour l'Etat qui délivrait des baux emphytéotiques et des concessions provisoires. Elle avait même une valeur marchande pour l'Etat qui délivrait des concessions définitives.

Cette situation s'explique toujours par le droit éminent de propriété de l'Etat. Mais même dans ces cas la terre rurale n'est pas appréhendée à sa juste valeur. En effet, le montant de la redevance payée au titre des baux emphytéotiques est ridiculement bas et inadaptée aux réalités économiques du secteur agricole en tout cas en l'an 2000. Ce montant fixé par la loi de finances pour la gestion de l'année 1980 est de trois cent francs (300) CFA l'hectare par année. Pour le loyer des terrains ruraux à usage agricole, le montant est de cinq cent francs (500) CFA l'hectare¹. Nous pensons qu'il convient de regarder et de considérer autrement la terre rurale afin de lui donner sa valeur réelle.

La terre était difficilement individualisée. Ainsi les limites des villages sont elles mal connues ainsi que les limites des biens fonciers appartenant à des individus ou à des communautés.

La loi relative au domaine foncier rural permet d'individualiser, de délimiter, de cadastrer les terres rurales et de délivrer des titres de propriété sur ces terres. La terre fera ainsi partie du patrimoine des personnes au nom de qui elle aura été immatriculée. Celles-ci pourront alors l'apporter en garantie à des prêts bancaires en l'hypothéquant. La terre devient ainsi elle-même une richesse tout en étant une source de richesse.

La vision ou la perception de la terre rurale par les populations devra évoluer pour être en adéquation avec ce que la terre est réellement d'un point de vue économique. Ce faisant la lutte contre la pauvreté en milieu rural pourra être menée avec plus d'efficacité. Un sage ne demandait-il pas à des populations d'ouvrir grands les yeux et de regarder les richesses sur lesquelles elles dormaient pauvres. Le célèbre fabuliste français Jean de la Fontaine ne disait pas autre chose dans sa fable intitulée le laboureur et ses enfants. La terre est donc une richesse et il faut arrêter de la traiter autrement.

Il convient d'indiquer que le législateur ivoirien n'a pas aboli ou supprimer les droits coutumiers. Il a prévu une procédure qu'il a appelée Enquête Officielle au terme de laquelle les droits coutumiers sont transformés en droits de propriété.

¹ Loi n° 79-1048 du 27 décembre 1979 portant loi des finances pour la gestion 1980(JORCI spécial n°1 du 01/01/80 page 3)

3- INNOVATIONS AU PLAN ADMINISTRATIF

L'Enquête Officielle se déroule au niveau local et fait intervenir deux types d'organes précédemment inconnus dans le domaine foncier rural. Il s'agit du Comité villageois de gestion foncière rurale et du Comité de gestion foncière rurale. La création, l'organisation et les attributions de ces deux types de Comités sont régies par un décret et un arrêté pris spécialement.

Le Comité villageois de gestion foncière rurale est créé par le sous-préfet dans chaque village. Il est l'organe en charge de l'étude de tous les dossiers fonciers concernant le terroir du village. A ce titre, il approuve le dossier d'Enquête Officielle après avoir constaté l'existence continue et paisible des droits coutumiers. Il s'agit pour les membres du Comité villageois de dire si une personne qui sollicite le constat de ses droits coutumiers en vue d'obtenir un certificat foncier est réellement le détenteur de ces droits et si elle en est le détenteur exclusif. C'est là une grande responsabilité exercée librement et en toute indépendance par les membres du Comité villageois.

Le Comité villageois de gestion foncière rurale est composé des habitants du village et comprend, là où il en existe, obligatoirement les chefs de terres.

Le Comité de gestion foncière rurale est quant à lui, localisé au niveau de la sous-préfecture. Il est créé par le préfet de département. Il est présidé par le sous-préfet. Il comprend douze membres dont six représentent les communautés rurales et les six autres représentent l'administration. Ce Comité veille à la régularité des enquêtes officielles et valide ces enquêtes après qu'elles aient été approuvées par le Comité villageois de gestion foncière rurale. C'est après cette validation que le certificat foncier est délivré.

4-INNOVATIONS TECHNIQUES

La Côte d'Ivoire est le premier pays d'Afrique où a été réalisé un PLAN FONCIER RURAL. Cette opération a été faite dans d'autres pays mais bien plus tard. Le PLAN FONCIER RURAL, ayant atteint ses objectifs, a pris fin au cours de l'année 2000.

L'idée de cette opération est partie d'un certain nombre de constats dont l'insuffisance de terres rurales pour l'installation de jeunes agriculteurs dans les années quatre-vingt. En effet dans sa recherche de solutions aux problèmes fonciers en milieu rural, le gouvernement ivoirien a décidé, en 1989, de tester auprès des populations rurales la mise en œuvre d'une opération pilote de PLAN FONCIER RURAL en donnant comme objectif le recensement des biens fonciers et des droits coutumiers dans 708 villages.

Les données recensées se distinguent en données socio-juridiques et en données cartographiques.

Les données socio-juridiques sont composées d'informations sur l'identité des ayants droits recueillies à partir de documents d'identification légaux et également à partir des résultats d'une enquête socio-démographique.

Ces données sont également composées d'informations sur les droits fonciers. Ceux-ci sont recueillis au cours d'une enquête foncière qui permet d'établir un procès-verbal des déclarations du prétendu ayant droit en présence de ses voisins et de toute personne sachant. Le procès-verbal est rédigé par un enquêteur réputé neutre.

Les données cartographiques concernent l'identification du bien foncier. La délimitation et le levé des limites en sont les éléments.

La délimitation est effectuée de manière contradictoire c'est à dire en présence des voisins et de tout sachant. Le PFR ne procédait pas à la pose de bornes car il n'avait pas légalement la qualité pour matérialiser de manière définitive les limites de parcelles. En outre le PFR délimitait des exploitations agricoles qui ne représentait pas forcément l'ensemble du bien foncier d'un individu mais une partie de ce bien.

Le levé était effectué par diverses méthodes. Il était toutefois fait toujours par rapport au référencement cartographique national et avec une précision de l'ordre du mètre. Il se faisait de manière rapide et à un coût peu élevé. Les plans établis à partir de ces méthodes étaient rattachés au réseau géodésique de Côte d'Ivoire. Celui-ci se décline en trois niveaux.

Au niveau 1, le réseau géodésique ivoirien de référence est constitué de 43 bornes de référence (une borne tous les 100 kilomètres). Il est intégré au réseau mondial WGS84.

Au niveau 2, le réseau géodésique ivoirien opérationnel est constitué de 716 bornes (une borne tous les 20 kilomètres).

Au niveau 3, le réseau géodésique ivoirien de détail rural sera constitué de bornes disposées tous les cinq (5) kilomètres en moyenne. Ce dernier niveau est à construire et à mettre en place à l'occasion de la délimitation des terroirs de tous les villages de Côte d'Ivoire.

Les enseignements suivants ont pu être tirés du PFR :

- il est possible par une approche adaptée de recueillir, de traiter et de valider massivement et à faible coût les données foncières du domaine foncier rural ;
- le village et son terroir sont l'unité de base à choisir ;
- la participation des locaux à la constitution et à la gestion des données est très importante et elle doit être systématique ;
- il est important de disposer ,au plan national, d'un référentiel géographique unique, cohérent et suffisamment matérialisé ;
- l'approche consistant à traiter des ensembles d'ayants droit et de grandes parcelles devrait être privilégiée car elle est plus performante ;
- les principes de neutralité, d'accords, de publicité et de transparence dans les différentes opérations permettent d'aboutir à la clarification et la diminution des litiges;

- il est utile d'utiliser des méthodes et des normes techniques spécifiques au milieu rural.

A la suite d'une évaluation intervenue en 1996, le Gouvernement a décidé d'étendre cette opération à l'ensemble du territoire national en l'inscrivant au Projet National de Gestion des Terroirs et d'Equipement Rural (PNGTER).

La démarche du PLAN FONCIER RURAL, innovante en tant que système de documentation fondée sur la cartographie complète des limites des occupations foncières, le recensement exhaustif des personnes vivant sur un terroir donnée et la constatation des droits tant individuels que collectifs, tant coutumiers que modernes, s'est révélée particulièrement adaptée à la spécificité du milieu rural.

Ce que l'on peut retenir de l'expérience ivoirienne est que les acquis du Plan Foncier Rural ont permis d'élaborer la loi relative au domaine foncier rural et d'éprouver des normes techniques qui ont été consacrées par les textes d'application de cette loi.

NOTE BIOGRAPHIQUE

ZALO Léon Désiré

Magistrat, Directeur du Foncier Rural et du Cadastre Rural

Chargé de cours à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) d'Abidjan sur la législation domaniale

CONTACTS

Ministère d'Etat, Ministère de l'Agriculture, 10^{ème} étage de l'immeuble de la Caisse de Stabilisation

27 BP 53 ABIDJAN 27

Tél: 225 20 33 53 69

Fax: 225 20 21 14 21

Cel: 225 07 07 31 90

leonzalo@hotmail.com