



**APPUI PAR UN CONSULTANT INTERNATIONAL  
A L'ANIMATION D'UN ATELIER DE RELECTURE  
CONCERTEE DE LA POLITIQUE FONCIERE AGRO-  
PASTORALE DE LA RCA**

**ANALYSE PRELIMINAIRE DU PROJET DE LOI  
PORTANT CODE FONCIER AGRO-PASTORAL**

Jun 2022



## Sommaire

---

<b>Sigles et acronymes</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Analyse préliminaire du projet de loi portant Code foncier agro-pastoral</b> .....	<b>3</b>
2.1. Analyse linéaire du projet de loi.....	3
2.2. Orientations fortes des Standards internationaux à mieux prendre en compte .....	17
<b>3. Brève conclusion</b> .....	<b>18</b>

## Sigles et acronymes

---

MADR	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MURFVH	Ministère de l'Urbanisme, de la Réforme foncière, de la Ville et de l'Habitat
PLCFAP	Projet de loi portant Code foncier agro-pastoral

## 1. Introduction

---

L'analyse préliminaire du projet de loi portant Code foncier agro-pastoral a pour but de fournir aux acteurs impliqués une base leur permettant de sérier les points possibles d'amélioration de ce texte.

Cette analyse tient compte de l'existence d'un projet de loi fixant le cadre général des régimes domaniaux et fonciers et d'un projet de Code domanial et foncier portés par le ministère de l'Urbanisme, de la Réforme foncière, de la Ville et de l'Habitat (MURFVH), et d'un projet de loi sur le régime foncier, qui traite de l'immatriculation foncière, de la conservation foncière et des hypothèques initié par le ministère des Finances et du Budget (MFB). Mais l'analyse ne peut toutefois pas entrer dans le détail de ces textes. En effet, (i) la mission ne dispose pas des versions à jour de ces projets ; (ii) ces projets ne sont pas stabilisés ; (iii) le temps accordé à la mission n'est pas compatible avec une telle analyse.

L'analyse se base également sur les textes continentaux et internationaux de référence et met en exergue les éléments du projet de loi qui ne sont pas en phase avec ces textes ainsi que les grandes orientations promues par ces documents de référence qui devraient être intégrées dans le projet de loi. Les documents de référence considérées ici sont :

1. Les « *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* », approuvées en 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale ;
2. Le document portant « *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique* » et la « *Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique* » de l'Union africaine (2009) ;
3. La « *Déclaration des droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales* » adoptée en 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies ;
4. La déclaration du N'Djamena sur la sécurisation du foncier agro-pastoral en Afrique de l'Ouest et du Centre.

## 2. Analyse préliminaire du projet de loi portant Code foncier agro-pastoral

---

### 2.1. Analyse linéaire du projet de loi

---

Cette analyse linéaire est présentée dans le tableau situé page suivante.

Afin d'alléger le texte, le « projet de loi portant Code foncier agro-pastoral » est désigné par « PLCFAP » et les documents continentaux et internationaux de référence sont désignés par « les Standards internationaux ».

ARTICLES	CONTENUS OU EXTRAITS	OBSERVATIONS
TITRE 1 <sup>ER</sup> : DES DISPOSITIONS GENERALES		
CHAPITRE UNIQUE : DU CHAMP D'APPLICATION ET DES DEFINITIONS		
Art. 1 <sup>er</sup>	« La présente Loi a pour objet de régir le <u>domaine foncier agropastoral</u> en République centrafricaine. A ce titre, le <u>domaine foncier national</u> est de plein droit propriété de l'État sans préjudice des autres dispositions législatives et réglementaire en vigueur. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'existence d'un « Domaine foncier agro-pastoral » doit être actée dans l'un des projets de loi du MURFVH.</li> <li>- La consistance et les attributs du « domaine foncier national » dépassent le cadre du foncier agropastoral et ne devraient donc pas être définis dans le PLCFAP. Ils devraient l'être dans l'un des projets de loi du MURFVH si la notion de « domaine foncier national » est retenue.</li> </ul>
Art. 2, al. 1	« La présente loi <u>garantit la reconnaissance des droits foncier et coutumier</u> »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si l'existence d'un domaine foncier national propriété de l'Etat (tel que défini à l'alinéa 2 de l'article 2) est retenue, les droits fonciers et coutumiers ne peuvent correspondre qu'à des droits d'usage, ce qui n'est pas conforme aux Standards internationaux.</li> <li>- Selon les Standards internationaux, les droits coutumiers légitimes doivent être non seulement reconnus, mais aussi sécurisés.</li> </ul>
Art. 2, al. 2	« Aux termes de la présente loi, on entend par : [liste de définitions] »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les notions de « bail emphytéotique » et de « domaine foncier national » dépassent le cadre du foncier agropastoral et devraient être définis (si retenus) dans l'un des projets de loi du MURFVH.</li> </ul>
	« (...) <u>droit d'accès</u> aux ressources agricoles et pastorales, la garantie pour toute personne en milieu rural, périurbain et urbain <u>d'utiliser</u> les ressources agricoles et pastorales dans le respect des lois et règlements en vigueur »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confusion entre le droit d'accès et le droit d'utilisation.</li> </ul>
	« (...) droit d'utilisation des ressources agricoles et pastorales, la liberté accordée à <u>toute personne</u> vivant en milieu rural <u>d'utiliser</u> à son profit personnel ou à celui du bétail, <u>toutes les ressources des terres agricoles et pastorales</u> conformément aux textes en vigueur »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toute personne ne peut pas avoir le droit d'utiliser toutes les ressources. Elle ne peut utiliser que les ressources en accès libre et celles sur lesquelles elle détient, individuellement ou collectivement, des droits d'utilisation.</li> </ul>

	« (...) droit foncier coutumier, le droit tiré du régime foncier <u>non bénéficiaire d'une reconnaissance officielle</u> »	- Contradictoire avec l'art. 2 al. 1, qui garantit la reconnaissance des droits coutumiers.
	« (...) fermage, le mode de faire-valoir indirect, par lequel le possesseur <u>d'une exploitation agricole la cède ou la loue</u> pour une durée limitée ou indéterminée »	- Le fermage est une location soit d'une exploitation agricole, soit d'une ou de plusieurs parcelles d'une exploitation agricole. Cependant, en milieu rural africain, les locations portent quasiment exclusivement sur des parcelles et non sur des exploitations agricoles.  - Le fermage étant une location, « la cède » est non seulement superflu, mais aussi inexact, dans la mesure où la cession est définie à l'article 75 comme pouvant être une vente.
	« (...) métayage, le mode de faire-valoir indirect d'une propriété foncière par lequel le propriétaire cède l'usage de sa terre ou de ses animaux à un locataire ou métayer, moyennant une rétribution <u>en nature</u> représentant une part des produits de l'exploitation »	- Dans le cas du métayage, la rétribution peut ne pas être en nature mais en numéraire (part de la vente des produits de l'exploitation).
	« (...) terroir, l'ensemble de terres cultivables, pâturables et de ressources naturelles <u>exploités</u> par une <u>communauté</u> »	- Il conviendrait de se demander s'il s'agit des ressources exploitées ou détenues (ou appropriées). Les ressources exploitées reviendraient à exclure les réserves foncières communautaires, les sites sacrés etc.  - La notion de communauté n'est pas définie.
<b>Art. 3</b>	« Il existe deux (2) domaines fonciers : - le domaine public des collectivités ; - le domaine privé des collectivités. »	- Contradictoire avec l'art. 1 <sup>er</sup> et avec le titre II (Des domaines fonciers des collectivités, des particuliers et des organisations agropastorales et rurales), en raison de l'absence de prise en compte des domaines public et privé de l'Etat et du patrimoine foncier des autres acteurs.  - La définition générale des domaines dépasse le cadre du foncier agropastoral et devrait relever des projets de loi du MURFVH.
Section 1 : du domaine public des collectivités		
<b>Art. 4</b>	« Le domaine foncier des collectivités comprend : - les proximités des routes et des pistes rurales ; - les parcours pastoraux ;	- La consistance du domaine public des collectivités devrait relever des projets de loi du MURFVH. Le PLCFAP pourrait tout au plus se limiter à préciser quelles sont les ressources agropastorales qui entrent dans ce domaine public. Le texte ne précise pas qu'il se limite à ces ressources.

	<p>- les environs des marchés ruraux ; et - d'autres espaces aménagés.</p> <p>Les plaines, les bas-fonds, les galeries forestières, les cours d'eau et les collines comportant des ressources écologiques favorables au développement de l'activité agro-pastorale font partie intégrante du domaine foncier des collectivités. »</p>	<p>- Ces éléments devraient figurer dans le chapitre 1<sup>er</sup> (Du domaine foncier des collectivités) du titre II (Des domaines fonciers des collectivités, des particuliers et des organisations agropastorales et rurales).</p> <p>- Remplacer « domaine foncier des collectivités » par « domaine public des collectivités », car nous sommes dans la section consacrée à ce domaine.</p>
<p><b>Art. 6</b></p>	<p>« Tous les espaces qui sont <u>au-delà de la zone du terroir</u> sont considérés comme <u>domaine foncier</u> des collectivités, y compris les forêts déclassées. »</p>	<p>- Cette disposition introduit la notion de « zone de terroir » et semble exclure ces zones des domaines des collectivités. Or le dernier alinéa de l'art. 4 ne fait pas cas des zones de terroir. Ces deux dispositions semblent donc contradictoires.</p> <p>- Dans la plupart des zones rurales africaines, les terroirs sont contigus et il n'existe pas d'espaces interstitiels entre eux.</p> <p>- S'agit-il du « domaine foncier des collectivités » ou du domaine public des collectivités ?</p>
<p><b>Art. 7</b></p>	<p>« Les <u>espaces non attribués</u> ne relevant pas des communautés villageoises sont propriétés de l'État. »</p>	<p>- La notion « d'espaces non attribués » est entourée d'une forte ambiguïté. Cet article étant dans la « Section 1 : du domaine public des collectivités », on pourrait croire qu'il s'agirait d'espaces non attribués aux collectivités. Or le reste du PLCFAP ne fait jamais cas d'attribution d'espaces aux collectivités. Pourtant, si ces espaces sont propriété de l'Etat, où sont les domaines des collectivités ?</p> <p>- Le PLCFAP mentionne en effet différents cas d'attribution :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• attribution de terres aux firmes internationales (art. 20) ;</li> <li>• attribution d'un certificat d'occuper pour de nouvelles terres (art. 33) ;</li> <li>• attribution d'un titre de propriété foncière (art. 35) ;</li> <li>• attribution de nouvelles terres en donation pour l'installation de certaines catégories d'acteurs (art. 36) ;</li> <li>• attribution provisoire d'une terre pour les exploitations industrielles (art. 41 et 43) ;</li> <li>• attribution de terre à des agriculteurs ou éleveurs (art. 50 et 63) ;</li> <li>• attribution foncière pour une communauté villageoise (art. 84).</li> </ul> <p>S'agit-il de l'une, de plusieurs, de toutes ces attributions ou d'un autre type d'attribution ?</p>

Section 2 : du domaine privé des collectivités		
	Se référer au texte de l'article 8.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tout comme pour le domaine public des collectivités, la consistance de leur domaine privé devrait relever des projets de loi du MURFVH. Le PLCFAP pourrait tout au plus se limiter à préciser quelles sont les ressources agropastorales qui entrent dans ce domaine privé.</li> <li>- Ces éléments devraient figurer dans le chapitre 1er (Du domaine foncier des collectivités) du titre II (Des domaines fonciers des collectivités, des particuliers et des organisations agropastorales et rurales).</li> </ul>
<b>Art. 8</b>	<p>« Font partie notamment du domaine privé des collectivités, tant qu'ils ne sont pas affectés ou réaffectés à un service ou à un usage public :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Les biens fonciers vacants et sans maître</u> ;</li> <li>(...)</li> <li>- Les terres acquises <u>par prescription</u> ;</li> <li>- les <u>réserves foncières</u></li> <li>- les <u>chemins ruraux</u></li> <li>(...). »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La notion de « bien foncier vacant et sans maître » est un héritage colonial qui ne correspond à aucune réalité en Afrique de l'Ouest et du Centre, hormis dans certaines zones désertiques.</li> <li>- Les modalités de la prescription acquisitive ne sont pas définies dans le texte.</li> <li>- De quelles réserves foncières s'agit-il ? S'agit-il de celles des communautés ? Quels mécanismes sont prévus pour identifier qu'un espace est une réserve foncière ?</li> <li>- D'ordinaire, les chemins ruraux, comme les routes et pistes, relèvent du domaine public artificiel.</li> </ul>
<b>TITRE II : DES DOMAINES FONCIERS DES COLLECTIVITES, DES PARTICULIERS ET DES ORGANISATIONS AGROPASTORALES ET RURALES</b>		
<b>CHAPITRE 1<sup>er</sup> : DU DOMAINE FONCIER DES COLLECTIVITES</b>		
<b>Art. 9</b>	« Il est créé des commissions nationales, régionales, communales et inter communales de gestion et d'aménagement <u>du titre foncier agropastoral</u> dont l'organisation et [le] fonctionnement sont fixés par des textes réglementaires. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'utilisation de l'expression « titre foncier agropastoral » relève sans doute d'une erreur. Il devrait certainement s'agir des ressources agropastorales ou espaces-ressources agro-pastoraux.</li> </ul>
<b>Art. 12</b>	« La gestion <u>du domaine public</u> des collectivités est confiée aux commissions régionales, communales et intercommunales. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contradictoire avec l'article 9 qui centre les attributions des commissions sur le foncier agropastoral (le domaine public ne se restreint pas au foncier agropastoral).</li> </ul>

CHAPITRE 2 : DU DOMAINE FONCIER DES PARTICULIERS		
<b>Art. 14</b>	« Est considérée comme <u>domaine</u> des particuliers, <u>toute propriété qui a un titre foncier</u> »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En droit, le terme domaine est réservé à l'ensemble des biens appartenant à l'État, aux établissements publics ou aux collectivités locales.</li> <li>- Cette disposition réduit les droits fonciers des particuliers à la propriété, ce qui ne correspond pas aux droits détenus dans le cadre de nombreux systèmes coutumiers.</li> <li>- Le titre foncier est l'acte résultant de l'immatriculation (cf. art. 89), qui est une procédure longue, complexe et coûteuse la rendant inaccessible à la quasi-totalité de la population rurale. Les Standards internationaux appellent les Etats à définir des procédures et outils de sécurisation qui soient au contraire simples et accessibles.</li> </ul>
<b>Art. 15</b>	« Les terres cultivables et pâturables <u>attribuées</u> et non mises en valeur tombent dans le domaine des collectivités. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cf. les commentaires précédents sur les attributions.</li> </ul>
<b>Art. 16</b>	« Les collectivités peuvent affecter les parcelles visées à <u>l'article 14</u> à d'autres particuliers pour exploitation conformément aux dispositions du présent code. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cet article doit renvoyer à l'article 15, et non à l'article 14.</li> </ul>
CHAPITRE 3 : DU DOMAINE FONCIER DES ORGANISATIONS AGROPASTORALES		
<b>Art. 18</b>	« Est classée <u>domaine foncier</u> des organisations agropastorales, toute portion du <u>domaine foncier public cédée</u> en vue de sa valorisation par une <u>organisation agropastorale régulièrement reconnue</u> . »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cf. le commentaire ci-dessus sur le sens juridique du terme « domaine ».</li> <li>- Le domaine public devrait être inaliénable (attribut communément admis pour ce type de domaine, sous réserve du contenu des projets de loi du MURFVH). Par conséquent, il ne pourrait être « cédé » au sens de l'article 75 qui définit la cession comme pouvant être une vente.</li> <li>- Il faudrait veiller à ce qu'un texte juridique traite de la reconnaissance des organisations agropastorales.</li> </ul>
<b>Art. 19</b>	« La superficie minimale du domaine foncier des <u>organisations agricoles</u> nationales, est fixée à dix (10) hectares. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il devrait s'agir des organisations agropastorales, en cohérence avec l'article 18.</li> </ul>

<b>Art. 20</b>	« Les conditions d'attribution des terres cultivables et pâturables <u>aux firmes internationales</u> sont fixées par décret pris en Conseil des Ministres. »	- Qu'en est-il des firmes nationales, dont le cas n'est pas traité par ailleurs ?
<b>TITRE III : DE LA GESTION DES TERRES AGRICOLES ET PASTORALES</b>		
<b>CHAPITRE 1<sup>er</sup> : DES MODES D'ACCES ET D'ATTRIBUTION</b>		
<b>Chapitre entier</b>	Se référer au texte du chapitre.	- Aucune disposition ne traite des modes d'attribution. - En droit foncier, le droit d'accès est un droit limité qui n'inclut ni le droit d'exploitation, ni le droit de propriété.
<b>Art. 22</b>	« <u>Le mode coutumier ou informel</u> consiste en l'accès à la terre et aux ressources naturelles des communautés villageoises selon des règles traditionnelles établies localement là où elles habitent et sans titre de propriété. »	- Les droits fonciers coutumiers incluent d'autres droits que le droit d'accès (droits d'exploitation, de gestion etc.).
<b>Art. 23</b>	« Le mode moderne ou formel est assuré par les services étatiques avec délivrance <u>de titre de propriété</u> »	- Un titre de propriété ne se limite pas à un droit d'accès.
<b>CHAPITRE 2 : DES COMPETENCES DE L'ÉTAT</b>		
<b>Art. 24</b>	« La gestion des terres agricoles et pastorales et leur droit d'exploitation relèvent <u>de la compétence de l'Etat.</u> (...) »	- Cette gestion a déjà été confiée par l'article 9 à des commissions de gestion et d'aménagement.
<b>Art. 25</b>	« <u>Le titre de propriété agropastorale</u> est délivré par le conservateur foncier après les formalités d'usage au niveau des commissions de gestion et d'aménagement prévu à <u>l'article 8</u> du présent code. »	- Voir le commentaire relatif à l'article 14 sur le titre foncier. - Cet article doit renvoyer à l'article 9 et non l'article 8.
<b>TITRE IV : DES MODES D'AMENAGEMENT FONCIER ET DE LA MISE EN VALEUR DES TERRES</b>		
<b>CHAPITRE 2 : DE LA MISE EN VALEUR DES TERRES</b>		
Section 1 : De l'exploitation familiale		

<b>Art. 33</b>	« L'attribution d'un <u>certificat d'occuper</u> pour de <u>nouvelles terres</u> doit être suivie de sa mise en valeur effective dans l'année qui suit. (...) »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il conviendrait de définir la notion de « nouvelles terres ». Comment se constituent-elles ?</li> <li>- Il conviendrait également de préciser les attributs et la valeur juridique d'un certificat d'occuper (garantie, durée, cessibilité, transmissibilité etc.).</li> </ul>
<b>Art. 34</b>	« L'accès <u>aux exploitations familiales</u> se fait par voie de : - vente ; - <u>location</u> ; - prêt ; - donation ; - héritage ; - métayage ; - <u>fermage</u> . »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voir le commentaire à propos de la distinction entre parcelle et exploitation agricole à l'article 2 : il semble préférable de parler de parcelles et non d'exploitations familiales.</li> <li>- La location et le fermage font double emploi.</li> <li>- Il est conseillé de ne pas limiter ainsi les modes d'accès. D'autres modes d'accès sont utilisés par les producteurs ruraux, principalement dans les systèmes fonciers coutumiers de plantation.</li> </ul>
<b>Art. 36</b>	« <u>Les nouvelles terres du domaine de l'Etat</u> sont morcelées en lots pour être vendues en pleine propriété ou mises en location ou attribuées en donation pour l'installation des jeunes agro pasteurs, des femmes, des réfugiés, des déplacés internes, des personnes de retour ou de tout groupe déclaré vulnérable par l'État, bénéficiant des mesures de discrimination positive. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les « nouvelles terres du domaine de l'Etat » sont-elles les mêmes que les « nouvelles terres » de l'article 33 ?</li> <li>- Si oui, il conviendrait de fusionner les 2 articles et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de contradictions.</li> <li>- Si non, il faudrait clairement expliquer la distinction entre ces deux types de nouvelles terres.</li> </ul>
<b>Art. 37</b>	« <u>Une exploitation familiale</u> en pleine propriété peut faire l'objet d'une vente, d'une location, d'un prêt, d'une donation, d'un fermage, d'un métayage ou d'un héritage. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voir le commentaire à propos de la distinction entre parcelle et exploitation agricole à l'article 2.</li> </ul>
Section 2 De l'exploitation industrielle		
<b>Art. 38</b>	« Toute exploitation industrielle, au sens de la présente loi désigne une activité agricole ou pastorale effectuée à grande échelle <u>sur le domaine public</u> par un promoteur privé ou par l'Etat ou par <u>une collectivité territoriale</u> . »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il semble très étonnant qu'une dépendance du domaine public, par définition affecté à un usage public, soit utilisée dans le cadre d'une exploitation industrielle. Ceci reviendrait en outre à disposer que les exploitations industrielles ne peuvent faire l'objet de propriétés privées.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une collectivité territoriale a-t-elle vocation à développer elle-même une exploitation industrielle ?</li> </ul>
<b>Art. 39</b>	« Le <u>domaine public de l'État</u> est constitué des terres rurales situées <u>en dehors des zones habitées</u> , des anciennes exploitations concessionnaires et des exploitations familiales. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La consistance du domaine public de l'Etat devrait relever des projets de loi du MURFVH.</li> <li>- La présence de cette disposition au sein de la section 2 du chapitre 2 du titre IV est étonnante.</li> <li>- Des dépendances du domaine public de l'Etat peuvent être situées dans les zones habitées (routes nationales par exemple).</li> <li>- Cette disposition ne tient pas compte de l'existence des zones de terroir et des domaines des collectivités et est donc contradictoire avec les articles qui traitent de ces zones et domaines.</li> </ul>
<b>Art. 41</b>	« La mise en valeur de la terre doit être effective dans les cinq (5) ans qui suivent l'attribution provisoire par un arrêté ministériel qui peut être ensuite transformé <u>en titre foncier</u> sur la base d'un certificat de mise en valeur et d'un plan de bornage. »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voir le 1<sup>er</sup> commentaire relatif à l'article 38 : la délivrance de titres fonciers sur le domaine public ne semble pas concevable.</li> </ul>
<b>Art. 42</b>	« Le défaut de mise en valeur dans le délai imparti entraîne le retrait du <u>permis d'occuper</u> . »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le permis d'occuper correspond-il à l'attribution provisoire de l'article 41 ?</li> </ul>
<b>Art. 46</b>	« Les organes de gestion et d'aménagement agropastoral ont la possibilité de proposer l' <u>aménagement</u> des terres en biens communautaires <u>selon la procédure d'immatriculation</u> . »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La procédure d'immatriculation est une procédure de sécurisation foncière, et non pas une procédure d'aménagement.</li> </ul>
Section 3 : De la gestion durable des terres agricoles et pastorales		
<b>Art. 50</b>	« <u>A chaque attribution, vente ou location de terres, un cahier des charges, dûment signé par l'exploitant agricole ou l'éleveur</u> , dans lequel sont prescrits les engagements techniques de celui-ci pour la bonne gestion des terres agricoles et pastorales, des ressources naturelles et pour la protection de l'environnement <u>est exigé pour toute délivrance de titre foncier agricole et pastoral</u> . »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il ne semble pas réaliste d'appliquer une telle disposition aux exploitations familiales telles sur définies à l'article 31.</li> <li>- Voir le commentaire relatif à l'article 14 sur le titre foncier.</li> </ul>

Section 4 : De la gestion des espaces pastoraux		
<b>Art. 54</b>	<p>« Le droit de vaine pâture, <u>appartenant à l'ensemble des habitants</u> et s'appliquant en même temps à l'ensemble de la population d'une commune ou d'une section de commune, en vertu d'une ancienne loi ou coutume, d'un usage immémorial ou d'un titre, <u>n'est reconnu que s'il a fait l'objet d'une demande de maintien</u> agréée par la Mairie, la Préfecture ou les Ministères en Charge de l'Agriculture et de l'Elevage.</p> <p>Le droit de vaine pâture <u>doit être exercé directement par les ayants droit et ne peut être cédé.</u> »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le droit de vaine pâture ne serait donc pas accordé aux éleveurs transhumants, ce qui ressemble à une discrimination non fondée.</li> <li>- Il conviendrait de se demander s'il faut plutôt reconnaître ce droit sur demande ou plutôt le reconnaître sur la base de concertations entre agriculteurs et éleveurs.</li> <li>- Dans le cas d'une reconnaissance sur demande se posent les questions suivantes : sur quelles bases devraient être motivées les demandes pour être recevables et qui devrait formuler ces demandes ?</li> </ul>
CHAPITRE 3 : DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE		
<b>Art. 69</b>	<p>« L'expropriation pour cause <u>d'utilité publique</u> est décidée par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint des Ministres en Charge de l'Agriculture et de l'Elevage, après avis de la commission nationale ou régionale. »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selon les Standards internationaux, les cas possibles d'utilité publique devraient être définis dans la loi. Ceci devrait être réalisé dans les projets de loi du MURFVH.</li> </ul>
TITRE V : DE LA TAXATION DANS LE DOMAINE FONCIER AGROPAS[TA]TORAL		
CHAPITRE 1 <sup>ER</sup> : DES GENERALITES		
<b>Art. 72</b>	<p>« L'Etat et les collectivités territoriales accordent aux communautés de bases, notamment villageoises, <u>une certaine jouissance</u> des ressources foncières dans leur terroir.</p> <p>Toutefois, pour la réhabilitation des équipements sociaux, notamment <u>l'immatriculation des terroirs villageois, chaque membre de la communauté</u> est tenu de payer la taxe foncière avant d'accéder aux ressources agropastorales.</p> <p>Un décret d'application détermine le montant et les modalités de taxation. »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'expression « une certaine jouissance » n'est pas suffisamment précise. Elle ne détermine pas les types de droits qui seraient garantis.</li> <li>- Il ne semble pas opportun que l'immatriculation des terroirs villageois, et donc leur sécurisation, soit annoncé sous ce titre qui traite de la taxation.</li> <li>- Il est curieux de faire le lien entre la réhabilitation des équipements sociaux et l'immatriculation des terroirs villageois.</li> <li>- Il apparaît indispensable de préciser au nom de qui les terroirs villageois seraient immatriculés.</li> <li>- Outre le fait qu'il semble plus juste de taxer les propriétaires détenteurs de titres fonciers plutôt que les exploitants (voir également l'article 17 à ce</li> </ul>

		<p>sujet), cet article risque de poser d'importants problèmes en matière de mise en œuvre : quel mécanisme mettre en place pour déterminer dans quelles mesures chaque membre de la communauté utilise ou non des ressources agropastorales et les types de droits qu'il exerce ?</p>
<b>CHAPITRE 2 : DES DROITS ET REDEVANCES</b>		
<b>Art. 74</b>	<p>« L'exploitation des ressources foncières agropastorales <u>des collectivités</u> est assujettie à <u>des redevances</u>. »</p>	<p>- Il y aurait donc les taxes de l'article 72 pour l'utilisation des ressources agropastorales des terroirs et des redevances pour l'utilisation de celles des collectivités. La question de la faisabilité exprimée en commentaire de l'article 72 est également posée ici.</p>
<b>Art. 75</b>	<p>« La cession des terres agropastorales à des tiers se fait de deux sortes :</p> <p>- par la vente ;</p> <p>- par la location.</p> <p>La cession par location peut se faire sous forme de métayage ou de fermage. »</p>	<p>- Cet article semble contradictoire avec l'article 34, qui prévoit d'autres types de transactions foncières (voir ci-dessus).</p>
<b>Art. 76</b>	<p>« <u>Toute terre agropastorale</u> vendue ou mise en location doit être déclarée et enregistrée au niveau des services compétents de la zone de juridiction relevant des Ministères en charge de l'Agriculture et de l'Élevage et du Ministère en charge des Domaines. »</p>	<p>- Il n'est pas précisé ici qu'il s'agit de titulaires de titres fonciers, ce qui est contradictoire avec l'article 81 (voir ci-dessous).</p>
<b>Art. 80</b>	<p>« Les titulaires <u>des permis d'exploitation agropastorale</u> sont tenus au paiement d'une taxe annuelle sur les revenus dont le prélèvement s'effectue à partir de la troisième année de production. »</p>	<p>- Les « permis d'exploitation agropastorale » ne sont pas introduits par ailleurs. De quoi s'agit-il ? Est-ce le permis d'exploitation visé à l'article 113 ?</p>
<b>CHAPITRE 3 : DES MODALITES DE TAXATION ET AUTRES FRAIS D'USAGE</b>		
<b>Art. 81</b>	<p>« Tout membre de la communauté villageoise, <u>titulaire d'un titre de propriété ou titre foncier</u>, peut céder une partie ou la totalité de son domaine <u>à titre gracieux ou</u></p>	<p>- Contrairement à l'article 76 (voir ci-dessus), la possibilité de céder est ici limitée aux détenteurs d'un titre foncier.</p>

	<p><u>onéreux</u> moyennant les frais d'installation et d'usage dont les modalités sont fixées par voie réglementaire. »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La cession est ici envisagée à titre gracieux ou onéreux, ce qui est contradictoire avec l'article 75 qui restreint la cession à la vente et la location, qui sont des transactions foncières marchandes.</li> <li>- Selon les expériences d'autres pays, il est illusoire d'interdire aux personnes non titulaires d'un titre foncier d'effectuer des transactions foncières, marchandes ou non. Ceci va aussi à l'encontre des Standards internationaux.</li> </ul>
<b>Art. 83</b>	<p>« Les déplacés d'une communauté villageoise poussés par des cas de force majeure réintègrent immédiatement leurs domaines sans procédure à leur retour.</p> <p>En cas d'occupation des domaines en leur absence, un <u>arrangement à l'amiable</u> se fait en présence du chef du village. <u>L'occupant est considéré comme locataire</u> et doit restituer <u>après usage</u> le domaine au propriétaire.</p> <p>Dans ce cas, il lui verse un loyer forfaitaire. »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si un arrangement à l'amiable est permis, il peut déboucher sur différents types d'accord. Or l'article semble imposer l'instauration d'une location.</li> <li>- « Après usage » n'indique pas quand l'usage prend fin.</li> </ul>
<b>Art. 84</b>	<p>« Toute <u>communauté villageoise</u> détentrice d'une <u>décision d'attribution foncière</u> peut mettre en fermage ou en métayage une partie de son domaine aux fins d'installation et d'usage dont les modalités sont fixées par voie réglementaire.</p> <p>Elle peut également <u>hypothéquer</u> son domaine dans une banque pour l'obtention d'un crédit. »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le PLCFAP ne précise pas à quoi correspond cette décision d'attribution foncière.</li> <li>- Si les terroirs doivent être immatriculés (cf. article 72), pourquoi les communautés villageoises devraient se faire délivrer une décision d'attribution foncière ?</li> <li>- Il est fort peu probable que des banques acceptent des terres collectives et rurales comme garantie d'hypothèque.</li> </ul>
<b>Art. 85</b>	<p>« Le fermier ou le métayer doit verser à l'État un impôt annuel conformément aux droits et redevances prévus par la présente loi. »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comme exprimé en commentaire de l'article 72, il semble plus juste d'imposer les propriétaires détenteurs de titres fonciers plutôt que les exploitants. Une telle disposition risque en outre d'inciter les fermiers et métayers à ne pas déclarer leur statut pour échapper à l'impôt. L'Etat n'aura pas les capacités d'exercer les contrôles nécessaires pour contrer cette tendance.</li> </ul>
<b>Art. 86</b>	<p>« <u>Pour des raisons d'intérêt public ou stratégique</u>, l'État peut utiliser <u>les domaines coutumiers</u>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selon les standards internationaux, seule l'utilité publique, clairement définie dans la loi, devrait justifier le déguerpissement ou l'expropriation des communautés (cf. le commentaire relatif à l'article 69).</li> </ul>

	Il cède aux communautés villageoises concernées un autre site d'égale étendue et d'égale qualité à celui récupéré moyennant une indemnisation préalable. »	- La notion de « domaine coutumier » est absente du reste du PLCFAP. De quoi s'agit-il ?
<b>Art. 88</b>	« La transhumance est considérée comme une exploitation temporaire des ressources foncières. A ce titre, elle est assujettie à une taxe communale qui varie selon la taille et l'origine des troupeaux et dont les modalités sont fixées par voie réglementaire. »	- Il s'agira ici de préciser au vu des dynamiques existantes en matière de gestion locales des espaces, l'applicabilité de telles mesures, en s'assurant qu'il y a bien un investissement des bénéficiaires des taxes dans l'effort d'aménagement et de gestion des ressources et espace concernés.
<b>TITRE VI : DES MESURES DE PROTECTION ET DE CONSERVATION DU DOMAINE FONCIER AGROPASTORAL</b>		
<b>CHAPITRE 1<sup>ER</sup> : DE L'IMMATRICULATION, DE LA MUTATION ET DE LA PUBLICATION DU DOMAINE FONCIER AGROPASTORAL</b>		
<b>Art. 89</b>	« L'Immatriculation est l'attribution officielle de la propriété d'une terre <u>à une personne physique ou morale</u> qui lui permet de faire valoir ses droits sur cette terre. »	- L'immatriculation devrait être définie dans les projets de loi du MURFVH ou dans celui du MFB. - Cf. les commentaires relatifs à l'article 72 sur l'immatriculation des terroirs.
<b>Art. 91</b>	« La mutation est le transfert d'un titre de propriété foncière agropastorale à un tiers. Toute mutation de terrain <u>non mis en valeur</u> du domaine foncier agropastoral est formellement interdite, sauf dans les cas suivants : échange de terrain ; <u>vente</u> du domaine ; legs et décès. »	- Cet article interroge sur sa raison d'être. Quelles sont clairement les mutations interdites et pourquoi ? Il ne peut vraisemblablement pas s'agir de lutter contre la spéculation foncière si les ventes de terrain non mis en valeur sont autorisées.
<b>CHAPITRE 2 : DES INFRACTIONS</b>		
<b>Art. 100</b>	« Les agents des Ministères visés à l'article 98 de la présente loi ont qualité d'officiers de police judiciaire. (...) »	- L'article visé devrait être l'article 99.
<b>Art. 101</b>	« Seuls les agents des Ministères cités à l'article 98 de la présente loi, sont habilités à procéder aux enquêtes sur les titres de la conservation foncière agropastorale. »	- Idem.

<b>Art. 112</b>	« Le droit de jouissance reconnu à un tiers par la présente loi pour l'occupation et l'exploitation des terres rurales agropastorales du domaine foncier agropastoral est strictement personnel et de durée illimitée. »	- Il existe de nombreux droits coutumiers collectifs et certains peuvent avoir des durées limitées.
-----------------	--	---

## **2.2. Orientations fortes des Standards internationaux à mieux prendre en compte**

Sans prétention à l'exhaustivité, nous listons ci-dessous quelques orientations majeures des Standards internationaux qui nécessiteraient d'être mieux intégrées dans le futur PLCFAP :

### Sécurisation des droits fonciers légitimes :

- la reconnaissance de tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et de leurs droits, y compris ceux exercés de façon collective, dont les Etats devraient assurer la reconnaissance juridique à travers des procédures simples, transparentes et accessibles ;
- la nécessité d'apporter une assistance aux personnes qui ne sont pas en mesure d'acquérir légalement par elles-mêmes des droits fonciers ;
- la reconnaissance et la protection des ressources naturelles communes et des systèmes d'utilisation et de gestion collectives de ces ressources ;
- l'adaptation du statut de terres communes (aires de pâturage, de repos des troupeaux, axes de transhumance, points d'eau, terres salées) pour un meilleur respect du droit d'accès aux ressources communes, et réédification des règles de vaine pâture par une négociation et des accords entre agriculteurs et éleveurs ;

### Marchés fonciers :

- la facilitation du fonctionnement de marchés efficaces et transparents afin de promouvoir une participation à conditions égales des acteurs et des possibilités de transferts des droits fonciers qui soient mutuellement avantageuses ;
- la définition de mesures de lutte contre la spéculation foncière et la thésaurisation foncière ;

### Gestion des conflits fonciers :

- l'accès à des moyens de règlement des conflits fonciers qui soient efficaces, rapides et abordables, y compris des voies de règlement alternatives, et des recours efficaces, incluant le cas échéant un droit d'appel ;
- en ce qui concerne les voies de règlement alternatives, mise en place d'instances locales et inclusives de concertation, de médiation et de gestion des conflits impliquant les autorités locales légitimes (civiles, religieuses, traditionnelles...) ;

### Equité :

- la mise en place de cadres non discriminatoires et promouvant l'équité sociale et l'égalité des sexes, ainsi que la mise en place de services d'assistance juridique afin de permettre aux femmes de défendre leurs intérêts fonciers ;
- l'adoption de mesures concrètes, y compris des mesures d'émancipation, pour promouvoir des droits fonciers équitables ainsi qu'un accès équitable aux ressources foncières pour tous, hommes et femmes, jeunes, et personnes vulnérables et marginalisées ;

### Corruption :

- la lutte contre la corruption, grâce notamment à des procédures et à des processus de décision transparents ;

### Privation des droits fonciers / investissements :

- la prise de mesures de sauvegarde contre la privation de droits fonciers légitimes dans le cadre d'investissements publics ou privés et la limitation des transactions foncières de grande ampleur ;
- un recours limité aux expropriations, effectuées de façon transparente et participative, uniquement à des fins d'utilité publique, concept qui devrait être clairement défini dans la loi, et donnant lieu à de justes et préalables indemnités ;
- le recours à des consultations de bonne foi et l'obtention de consentements libres, informés et préalables des populations avant de lancer un quelconque projet ou d'adopter et de mettre en œuvre des mesures administratives ou législatives qui auront des répercussions sur des ressources sur lesquelles les communautés détiennent des droits ;

Participation :

- la pleine participation des producteurs ruraux à un processus participatif de gouvernance foncière, et notamment à la formulation et à l'application des politiques, lois et décisions ayant trait à la mise en valeur du territoire ;
- la définition d'une gouvernance foncière permettant aux communautés, hommes, femmes et jeunes, de contribuer véritablement aux décisions relatives au régime foncier, par le biais d'institutions locales.

### **3. Brève conclusion**

---

Il ressort de cette analyse préliminaire que le PLCFAP dispose de nombreux points d'amélioration : certaines orientations majeures des Standards internationaux ne sont pas ou insuffisamment intégrées et le projet de loi comporte des imprécisions ou contradictions qui devraient être corrigées.

Le PLCFAP souffre cependant avant tout de l'absence d'une vision et d'objectifs qui devraient être clairement exprimés. C'est tout le sens que revêt l'élaboration d'une politique foncière agropastorale, prévue dans la feuille de route de la réforme foncière.

Le PLCFAP peut jouer un rôle important dans le cadre de l'élaboration de cette politique : en effet, il contient de nombreuses propositions de dispositions qui pourraient constituer l'une des bases des réflexions et concertations à développer. Il faudrait, à cet effet, que ces propositions de dispositions soient explicitées et argumentées, afin que chaque groupe d'acteur puisse en appréhender correctement la portée.



Juin 2022

SAS SalvaTerra  
6 rue de Panama  
75018 Paris I France  
Tél : +33 (0)6 66 49 95 31  
Email : [info@salvaterra.fr](mailto:info@salvaterra.fr)  
Web : [www.salvaterra.fr](http://www.salvaterra.fr)

