

L'HEURE EST-ELLE AU CHANGEMENT ?

Consultation des communautés sur un projet de code foncier au Tchad



RÉSUMÉ

Version intégrale du rapport disponible gratuitement ici
www.tearfund.org/sahelpolicy

CONTEXTE

Ces recherches visent à évaluer d'un œil critique le projet actuel d'un nouveau code foncier au Tchad, pays d'Afrique centrale. En janvier 2014, le gouvernement du Tchad a soumis à Tearfund et à quatre de ses partenaires¹ la version provisoire d'une proposition de nouveau code foncier en leur demandant un retour constructif. Des recherches ont été entreprises en réponse à cette requête et elles sont présentées ici.

Le but de ces recherches est de veiller à ce que la nouvelle loi tienne pleinement compte des droits de ceux qui sont tributaires de la terre pour leurs moyens d'existence – soit environ 80 % (USAID 2010) de la population actuelle du Tchad qui compte 12,83 millions d'habitants (Banque mondiale 2013).

La législation foncière actuelle n'a pas été mise à jour depuis 1967 et, d'après l'USAID (2010), « *sa portée ne permet pas de répondre aux enjeux cruciaux soulevés par le régime foncier* » (p. 3). La majorité de la population tchadienne ignore la teneur de ces lois et elles ne sont pas disponibles dans les langues locales.

La plupart des propriétaires tchadiens se basent sur des systèmes de droit foncier coutumier.

Cela soulève un problème de coexistence difficile entre droit écrit et droit coutumier, problème qui désavantage souvent les communautés, notamment en ce qui concerne la propriété foncière et les procédures d'expulsion.

La révision du code foncier donne l'occasion de se pencher sur ces questions.

QUESTIONS DE RECHERCHE

En s'appuyant sur un examen de la documentation contextuelle et de la littérature existante, ces travaux visaient à examiner trois ensembles essentiels de questions de recherche :

1. La proposition de nouveau code foncier reconnaît-elle les droits coutumiers et quelles dispositions la législation prévoit-elle en matière d'expulsion et d'indemnisation ?
2. Y a-t-il des aspects importants qui ont été omis ou des lacunes juridiques qui pourraient avoir un impact négatif sur les communautés ?
3. Dans quelle mesure la proposition de nouvelle loi foncière cadre-t-elle avec 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 » de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (les Directives de la FAO) ?

¹ L'Entente des Eglises et Missions Evangéliques au Tchad (EEMET), Programme Chrétien d'Animation Rurale (PCAR),

Service Chrétien en Milieu Rural (SCMR), Centre Chrétien d'Appui au Développement Communautaire (CECADEC).

MÉTHODOLOGIE

Des points initiaux devant faire l'objet d'une clarification, d'une discussion et d'une consultation ont été identifiés au terme d'un examen préliminaire de la proposition de nouveau code foncier, en s'inspirant des compétences juridiques du Royaume-Uni et du Tchad.

Une série de réunions de consultation a ensuite été organisée avec un éventail de parties prenantes issues des communautés locales de trois régions du pays, à savoir : Béré, Pala et Bousso. Ce tour d'horizon a été suivi d'un atelier organisé à N'Djamena afin de discuter des recommandations formulées lors des consultations communautaires.

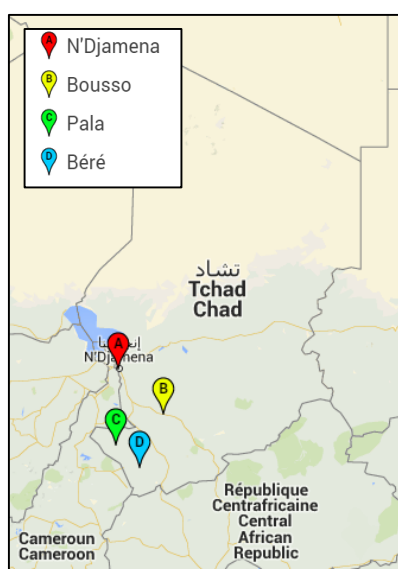


Figure 1 : Carte montrant les sites des consultations et de l'atelier.

Des entretiens semi-structurés ont également eu lieu avec des organisations de la société civile et des représentants du gouvernement dans le cadre du processus. En tout, quelque 130 participants ont été consultés.

RÉSULTATS

Besoins d'éclaircissements

Le projet de code semble reconnaître les droits coutumiers et leur accorder une protection, jusqu'à un certain point. **Toutefois, des préoccupations ont été exprimées concernant l'absence de définition des droits coutumiers et plus de clarté offrirait une plus grande protection aux communautés.** Le code cherche à autoriser la transformation des droits coutumiers en droits de propriété, bien que les agriculteurs soient tenus de prouver qu'ils possèdent les terres et qu'ils les mettent en valeur.

L'intention et la logique derrière cette approche peuvent sembler prometteuses mais, sans directives plus claires, sa mise en œuvre dans la pratique pourrait présenter des difficultés.

Il faudrait aussi clarifier les conditions dans lesquelles divers échelons des pouvoirs publics peuvent attribuer différentes tailles de parcelle. Par ailleurs, le projet de code stipule que les gens peuvent être expropriés par mesure « d'utilité publique ». Toutefois, dans la pratique, sans une définition claire de la notion 'd'utilité publique', on pourrait voir émerger de multiples interprétations.

Obtention d'un titre de propriété

Il est difficile de savoir si le projet de code va améliorer le processus existant permettant d'obtenir un titre de propriété.

L'enregistrement d'un titre de propriété dans le cadre de la législation actuelle exige « six procédures, 44 jours en moyenne et le paiement de 23 % de la valeur de la propriété » (USAID 2010 p. 6), et les participants à la consultation se sont déclarés frustrés par leur expérience du processus.

Aux termes du nouveau code, cette procédure devrait être simplifiée, les services compétents devraient être décentralisés et le coût d'obtention d'un titre de propriété devrait être réduit. Cela permettrait à un plus grand nombre de titulaires de droits coutumiers d'obtenir un titre foncier officiel et cela pourrait leur donner davantage de pouvoir de négociation dans le cadre du processus d'obtention d'une indemnisation lorsqu'ils sont confrontés à une expropriation ou à une expulsion.



Figure 2 : Les autorités locales lors de la consultation à Béré.

La procédure d'expropriation

Des préoccupations ont été exprimées concernant la procédure d'expropriation telle qu'elle est énoncée dans le projet de code.

Le code prévoit qu'une fois qu'une parcelle est décrétée d'« utilité publique », il est interdit au propriétaire d'y entreprendre une construction quelconque. Cette disposition risque de désavantager considérablement le propriétaire du terrain pendant qu'il attend la procédure d'expropriation.

Parmi les autres préoccupations soulevées figuraient le coût potentiel assumé par l'agriculteur dans le cadre de la procédure d'appel, le fait que la perte de revenus futurs ne soit pas prise en compte dans la détermination de l'indemnisation et le préavis relativement court (un mois) donné pour quitter le bâtiment, une fois la procédure finalisée.



Figure 3 : Consultation tenue à Bousso

Médiation locale

Les participants ont regretté qu'un aspect ne soit pas couvert par le code foncier, à savoir une disposition prévoyant le règlement des conflits fonciers au moyen de techniques de médiation au niveau local. Les participants étaient aussi d'avis que le fait d'avoir un seul code foncier censé s'appliquer à la fois en milieu rural et urbain risquait de défavoriser certaines communautés.

Directives de la FAO

Le projet de code tente de s'aligner sur les principes énoncés dans les Directives de la FAO ; toutefois, cette harmonisation pourrait être renforcée dans un certain nombre de domaines, y compris les procédures d'expulsion et d'expropriation et la médiation au niveau local.

CONCLUSION

Ce projet de code a le potentiel d'être bénéfique à 80 % des Tchadiens (USAID 2010) qui sont tributaires du foncier pour leurs moyens d'existence, même si des améliorations et des amendements s'imposent, comme indiqué plus haut. Il est essentiel de veiller scrupuleusement à ce que la loi soit mise en œuvre de manière efficace.

Il sera absolument crucial de sensibiliser les agriculteurs ruraux à leurs droits en vertu de la nouvelle loi proposée – aussi bien les droits qui subsistent que les nouveaux.

Il sera particulièrement important de consulter les groupements de femmes ; bien que le projet de code en lui-même ne fasse pas de discrimination basée sur le genre, il se peut que la mise en œuvre de ce principe soulève quelques difficultés au niveau local.

Il est important de reconnaître que 63 % de la population tchadienne est analphabète (Banque mondiale 2012) et que sa sensibilisation à la proposition de nouvelle loi va nécessiter des outils supplémentaires. Afin de répondre à ces défis et de faciliter la mise en œuvre du code foncier dans les zones rurales, un service foncier rural devrait être établi au niveau des sous-préfectures avec pour mission spécifique de répondre aux besoins fonciers des communautés rurales.

Il reste à savoir si un financement suffisant a été attribué à la mise en œuvre de la nouvelle loi foncière proposée une fois qu'elle aura été votée. La communauté internationale aura un rôle important à jouer pour épauler le gouvernement du Tchad dans le cadre de ce processus.

Enfin, de nouvelles recherches devraient être entreprises pour permettre une participation plus large des parties prenantes, en veillant à une plus grande diversité des contributions à la création et la mise en œuvre de ce projet de nouvelle loi.

RECOMMANDATIONS

Sur la base de ces recherches sur le projet de code foncier, les recommandations suivantes sont formulées :

1. À clarifier :

- Le terme « droits coutumiers » doit être défini clairement.
- La notion d'emprise « permanente et évidente » doit être clairement définie.
- L'expression « utilité publique » doit être clairement définie.
- Des éclaircissements sont requis pour préciser dans quelles conditions le Conseil des ministres est autorisé à attribuer des parcelles de plus de 10 hectares.

2. À modifier :

- La procédure d'obtention de titres de propriété devrait être simplifiée et les coûts devraient être nettement réduits.
- L'article qui interdit toute construction, toute plantation ou toute amélioration sur les terres une fois une procédure d'expropriation entamée va fortement défavoriser le propriétaire et devrait être remanié.
- La perte de revenus à venir devrait être prise en compte dans le calcul de l'indemnisation.
- Un préavis plus long (donc supérieur à un mois) devrait être donné une fois prononcée la décision statuant sur l'indemnisation.

3. À examiner plus à fond :

- Les articles qui décrivent le processus de consultation (qui intervient avant toute expropriation) devraient être étoffés.
- La procédure d'expropriation ne doit pas traîner en longueur et les frais d'appel devraient être assumés par l'État.
- L'État doit veiller à disposer des fonds suffisants pour garantir la mise en œuvre efficace de cette loi (y compris les frais d'expropriation).

4. Dispositions à ajouter :

- Le code devrait renfermer des articles propres au foncier rural et des articles consacrés au foncier urbain.
- Il faudrait prévoir une disposition en faveur de la médiation en guise de mécanisme de résolution des conflits fonciers.

5. À mettre en œuvre :

- La participation de la communauté à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce code est absolument essentielle et de nouvelles recherches devraient être entreprises pour contribuer à la renforcer.
- Les communautés doivent être sensibilisées aux droits qui leur sont conférés en vertu du code – aussi bien les droits qui subsistent que les nouveaux. Les agents locaux doivent bénéficier d'une formation pour les aider à faire appliquer ces droits.
- Un service foncier rural devrait être créé au niveau des sous-préfectures.
- Un financement suffisant doit être mis en place dans tous les domaines requis pour mettre en œuvre ce code de manière efficace.

Références :

- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2012) « 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 ».
- Gouvernement du Tchad (2013) Projet de code foncier et domaniale.
- Cartes avec l'aimable autorisation de Google Maps.
- USAID (2010) USAID Country Profile, Property Rights and Resource Governance: Chad. [Profil national USAID, Droits de propriété et gouvernance des ressources : Tchad]
- Banque mondiale (2012) Taux d'alphabétisation, total pour les adultes.
- Banque mondiale (2013) Données nationales : Tchad.

Résumé rédigé par Stephanie Gill (Tearfund, UK) et Jocelyn Madjenoum (Chercheur indépendant, Tchad)

Photos : Boniface Tchingweube/EEMET

Contact : Stephanie.Gill@tearfund.org

www.tearfund.org/tilz

Immatriculée au registre des organisations caritatives sous le numéro 265464 (Angleterre et pays de Galles)
Immatriculée au registre des organisations caritatives sous le numéro SC037624 (Écosse)