RAINFOREST FOUNDATION UK

SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

QUELS DROITS FONCIERS POUR LES POPULATIONS DES ZONES FORESTIÈRES EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE ?

ÉTUDE CRITIQUE DE LA LÉGISLATION FONCIÈRE ET PROPOSITIONS DE RÉFORMES

Par Pierre Etienne Kenfack, Juriste

Avec la collaboration de Marjolaine Pichon, Coordonnatrice RFUK pour la République Centrafricaine

Juin 2018



UN RAPPORT DE LA SÉRIE «SOUS LA CANOPÉE»

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF 2

INTRODUCTION 5

Contexte socio-politique 5
Contexte légal 6
Clarification des concepts clés 7
Problématique et intérêt de l'étude 8
Méthodologie et plan 9

CHAPITRE 1 : ÉTUDE CRITIQUE DE LA LÉGISLATION CENTRAFRICAINE RELATIVE AUX DROITS DES POPULATIONS FORESTIÈRES SUR LES TERRES 11

1.1 LE REFUS DE LA POSSESSION DES TERRES AUX POPULATIONS EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE 12

1.1.1 Le processus de refus de la possession 12
A. La suppression de la catégorie de terres susceptibles d'être possédées 12
1. Le classement de toutes les terres aux domaines public et privé 12
2. L'affectation de toutes les terres susceptibles de possession au domaine privé de l'État 13
B. L'octroi aux populations des prérogatives de détenteurs précaires sur les terres susceptibles d'être possédées 14

1.1.2 Conséquences du refus de la possession sur les droits fonciers 14
A. Conséquences sur les populations forestières en général 14
1. La privation des populations d'un mode privilégié d'accès à la propriété 15
2. Contribution à l'appauvrissement des populations 15
B. Conséquences du refus de la possession des terres sur les populations autochtones 16

1.2 LA LIMITATION DE LA PROPRIÉTÉ DES POPULATIONS SUR LES TERRES 17

1.2.1 La concession comme seul mode d'accès à la propriété des terres 17
A. La lourdeur de la procédure d'obtention d'une concession 17
B. L'exigence de mise en valeur 19

1.2.2 Une procédure de sécurisation du droit de propriété foncière difficile à suivre par les populations 20
A. Les formalités préalables 21
B. Établissement du titre foncier 21

CHAPITRE 2 : RECOMMANDATIONS POUR LA PROMOTION DES DROITS DES POPULATIONS FORESTIÈRES SUR LES TERRES EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE 23

2.1 PREMIÈRE RECOMMANDATION GÉNÉRALE : RESTAURER LA POSSESSION DES POPULATIONS SUR LES TERRES 24

1. Création d'un domaine « par défaut » à côté des domaines public et privé 24
2. Modification des prérogatives de l'État sur les terres du domaine « par défaut » 26
3. Suppression de la redevance sur l'exploitation des espaces non appropriés 26
4. Reconnaissance d'un droit à être consulté et d'un droit à l'indemnité au préalable de tout déguerpissement d'un terrain possédé 26
5. Institution de mécanismes de protection des droits des possesseurs 27

2.2 DEUXIÈME RECOMMANDATION GÉNÉRALE : FACILITER L'ACCÈS DES POPULATIONS À LA PROPRIÉTÉ 28

A. Reconnaissance et protection de la propriété coutumière 29
B. L'insertion de la notion de propriété collective 29
C. La sécurisation des terres des peuples autochtones 30

CONCLUSION 31

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE 32

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Comment s'assurer que le processus de réforme foncière en cours en République centrafricaine (RCA) garantisse une protection effective des droits des communautés forestières sur les terres ? Cette question centrale est envisagée notamment au travers de l'impératif de protection de l'environnement et des écosystèmes dont dépendent ces communautés pour leur subsistance et la préservation de leur mode de vie traditionnel.

L'étude y répond atour de deux pôles. L'analyse critique de la législation foncière centrafricaine (I) et des recommandations (II).

I. L'analyse critique de la législation centrafricaine met en perspective la négation de toute possibilité pour les communautés de posséder les terres et une limitation de leur accès à la propriété

L'étude révèle que, par une loi de 1964, toutes les terres sont classées en deux domaines : le domaine public, qui est constitué des terres insusceptibles de droits individuels ; et le domaine privé qui fait l'objet de titres fonciers ou appartient à l'État. Toutes les terres qui étaient réputées « vacantes » lors de l'adoption de la loi, y compris les forêts qui constituent les territoires coutumiers des communautés locales et autochtones, sont ainsi devenues la propriété privée de l'État. Par conséquent, si l'État décidait d'appliquer la loi, les communautés forestières pourraient être contraintes au paiement d'une redevance pour l'occupation de leurs terres coutumières – disposition qui n'est pas appliquée, et à laquelle les populations pourraient s'opposer en raison de son caractère illégitime.

Le classement des terres susceptibles de possession par les communautés dans le domaine privé de l'État prive les populations d'un mode privilégié d'accès à la propriété, à savoir la possession, qui est la constatation de l'occupation de longue durée. Cette négation de la possibilité de posséder les terres est contraire à la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ratifiée par la RCA, qui permet de déclarer propriétaires des possesseurs de terres, même s'ils n'ont pas de titre foncier. En l'absence de titre foncier, du fait qu'elles ne sont ni possesseurs ni propriétaires, les communautés locales et autochtones sont privées de droits sur des territoires indispensables à la production des biens et services dont dépendent leur survie et leur épanouissement ; car la loi nationale en vigueur n'oblige pas l'État à consulter ou à indemniser ces communautés au préalable de leur déguerpissement, ou avant l'attribution de leurs terres à des investisseurs dont les activités (forestières, minières, etc.) pourraient impacter négativement leur environnement et leurs moyens de subsistance. Ceci est également contraire aux normes internationalement reconnues relatives aux droits à la Consultation Libre Informée et Préalable (CLIP) et à une indemnisation équitable.

Les textes juridiques de la RCA font ainsi de la concession le seul mode d'accès à la propriété et instituent une procédure de sécurisation des droits fonciers difficile à suivre par les populations. La concession est une procédure par laquelle l'État autorise une personne ou une communauté à occuper une portion du territoire national. Elle peut conduire à la propriété si l'État fait le constat de la mise en valeur de l'espace par le bénéficiaire. La mise en valeur est définie par les textes comme toute opération de destruction du couvert végétal ancien, suivi d'une implantation de constructions ou plantations. Cette exigence limite les possibilités d'accès à la propriété pour les communautés qui ne détruisent pas l'environnement. Cette limitation est accentuée par une procédure longue, lourde et complexe d'obtention du titre foncier, document officiel de certification de la propriété. L'obtention d'un titre foncier requiert une bonne connaissance des rouages à la fois administratifs et judiciaires. Les populations des zones forestières, qui ont un accès d'autant plus restreint aux institutions et à l'éducation, ne sont généralement pas informées de l'existence de telles procédures, et ne seraient pas en capacité de les suivre. Par ailleurs, elles considèrent bien souvent ne pas avoir besoin d'une procédure pour être titulaires des terrains dont elles s'estiment propriétaires depuis des générations.

II. Des recommandations pour une réforme du droit foncier en République Centrafricaine

L'étude formule un ensemble de recommandations pour mettre le droit foncier légal en cohérence avec les textes internationaux et les pratiques coutumières des populations.

A. Restaurer la possession des populations sur les terres :

Du fait de ses multiples implications légales et pratiques, la reconnaissance de la possession constitue une proposition essentielle. La restauration effective de celle-ci devrait s'effectuer au travers d'un ensemble de mesures :

- **La création, à côté du domaine public et du domaine privé de l'État, d'une troisième catégorie de terres regroupant toutes les terres sur lesquelles l'État n'a pas de titre de propriété et sur lesquelles les populations peuvent exercer leur possession.** En rangeant toutes les terres non-titrées et « réputées vacantes » dans une catégorie « par défaut », le législateur aurait la possibilité de faire de la possession un mode d'accès direct à la propriété, en renversant la charge de la preuve au profit des communautés.

- **Modifier les prérogatives de l'État sur ce domaine « par défaut » :** la suppression de la présomption de propriété de l'État sur les terres non-titrées aura pour conséquence de transformer son droit de propriété en droit de garde, sans que cela n'affecte sa souveraineté.

- **Supprimer la redevance d'occupation ou d'exploitation :** les communautés locales et autochtones ne devraient pas être tenues à un quelconque paiement pour continuer d'occuper ou d'utiliser les terres qui constituent leurs territoires coutumiers ; la législation actuelle y relative n'est d'ailleurs pas appliquée.

- **Reconnaitre les droits à la consultation et à l'indemnisation** au préalable de tout déguerpissement d'un terrain possédé ou de l'attribution de concessions à des tiers.

- **Instaurer des mécanismes de protection de la possession,** afin d'empêcher des tiers d'accéder aux terres des communautés sans leur consentement, notamment par l'instauration de sanctions.

B. Faciliter l'accès des populations à la propriété :

Au-delà de la possession, l'acquisition de titres fonciers constitue une garantie supplémentaire qui devrait être accessible à l'ensemble des populations centrafricaines, quelles que soient leurs capacités ou facilités d'accès aux institutions. L'étude préconise notamment de :

- **Faciliter le passage de la propriété coutumière à la propriété par titre foncier par l'immatriculation directe,** en instituant des mécanismes de constatation de la propriété coutumière suivie de l'établissement du titre foncier, individuel ou collectif, sans possibilité pour l'État de remettre en cause cette propriété.

- **Réduire les étapes et la complexité des procédures relatives à l'immatriculation des terrains :** la procédure en vigueur est à la fois administrative et judiciaire ; il est souhaitable de faire un choix en faveur d'une procédure pilotée par l'administration seule jusqu'à la délivrance du titre foncier par le conservateur ; ce qui permettrait également de réduire la durée et les coûts indirects de la procédure.

- **Insérer la notion de propriété collective** pour permettre une meilleure sécurisation de l'ensemble des territoires occupés ou utilisés coutumièrement par des communautés.

- **Restaurer le caractère perpétuel du droit de propriété sur les terres :** pour les particuliers, il serait souhaitable de supprimer la règle de prescription trentenaire pour non usage, pour que soit maintenu le caractère perpétuel de la propriété.

- **Supprimer, ou à défaut redéfinir, la notion de mise en valeur** comme condition d'accès à la propriété, pour intégrer les mécanismes qui ne détruisent pas l'environnement mais le valorisent.

- **Envisager des mesures supplémentaires pour garantir la sécurisation optimale des droits des peuples autochtones,** y compris dans le cas où si ces derniers ne souhaiteraient pas entreprendre une procédure d'immatriculation ; la cartographie participative est l'une des méthodes pouvant être employées pour identifier et sécuriser leurs territoires en vue de la reconnaissance de droits de propriété.

Bien que l'acquisition de titres fonciers constitue une sécurité juridique supplémentaire pour les communautés qui souhaitent en faire la démarche, le législateur centrafricain devrait avoir pour préoccupation constante, la protection des droits coutumiers préexistants, même en l'absence de toute procédure légale. Cette préoccupation est pertinente pour la révision des lois relatives au foncier, mais aussi pour diverses lois sectorielles et leurs textes d'application, relatifs notamment aux secteurs agricole, forestier, minier et à la protection de l'environnement et de la biodiversité. Par conséquent, l'élaboration d'une loi-cadre qui garantisse les droits fondamentaux des populations est l'une des étapes importantes du processus de réforme foncière, et devrait servir de référence pour toute autre réforme politique ou légale.



INTRODUCTION

En République Centrafricaine, la Rainforest Foundation UK (RFUK) œuvre en collaboration avec des organisations de la société civile centrafricaine à la promotion et à la protection des droits – et en particulier les droits fonciers – des populations des zones forestières. Ces organisations accompagnent le processus de réforme foncière notamment par la promotion d'un dialogue continu impliquant l'État, la société civile et les communautés forestières.

La réforme du cadre légal devrait en effet prendre davantage en compte les intérêts des communautés forestières, et ce afin de contribuer plus efficacement à la préservation de l'environnement, à la lutte contre la pauvreté et à la consolidation de la paix.

La présente étude vise à analyser de façon critique la législation foncière en vigueur en République centrafricaine (RCA), en vue d'émettre des recommandations réalistes et utiles pour des réformes efficaces du droit foncier.

CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE

La République centrafricaine, dont la capitale est Bangui, ne dispose pas de littoral et s'étend sur 623 000 km^2 entre le Tchad au nord, la République du Congo et la République démocratique du Congo au sud, le Soudan et le Sud-Soudan à l'est, et le Cameroun à l'ouest. Ancienne colonie française alors appelée Oubangui-Chari, le pays est devenu « la République centrafricaine » en 1958 et a proclamé son indépendance le 13 août 1960. La RCA a deux langues officielles : le français, utilisé dans les documents administratifs, et le sango, utilisé par la majorité des citoyens.

La population de la RCA, estimée à 4,5 millions d'habitants, est très dispersée à travers le vaste territoire, mais se concentre généralement le long des voies principales. Les régions les plus peuplées demeurent le nord-ouest et le centre-est. La composition ethnique en RCA est très diverse. Dans les forêts tropicales du sud-ouest en particulier, vivent notamment les populations autochtones chasseurs-cueilleurs Bayaka.

La RCA comporte des écosystèmes extrêmement variés avec des savanes au centre et au nord, ainsi que deux massifs de forêts tropicales, dans le sud-ouest et le sud-est, représentant près de 8 % du territoire national. En dépit d'importantes ressources naturelles comprenant diamants, uranium, or, pétrole et bois, la Centrafrique occupe la dernière place au classement 2016 de l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), soit le 188ème rang sur 188 pays.

Sur le plan politique, le pays a connu des crises à répétition, avec plusieurs tentatives de coup d'État depuis 1960. Après son accession au pouvoir par la voie des armes en 2003, François Bozizé a été confirmé au pouvoir par des élections en 2005 et 2011 et a présidé le pays pendant 10 ans. En mars 2013, une coalition de groupes armés, connue sous le nom de « Séléka », a renversé le régime de Bozizé, plongeant le pays dans une nouvelle crise sécuritaire, politique et humanitaire.[1] Autoproclamé président de la République, le chef de ce mouvement, Michel Djotodia, fut confirmé à ce poste par le Conseil National de la Transition (CNT) en avril 2013, jusqu'à sa démission en janvier 2014. Catherine Samba Panza, fut ensuite nommée chef de l'État de la transition par le CNT, avec pour principal mandat de rétablir la sécurité et l'ordre constitutionnel. Une nouvelle constitution fut adoptée par référendum en décembre 2015, et les élections présidentielles de février 2016 ont porté Faustin-Archange Touadéra à la présidence de la République. Rappelons que F.-A. Touadéra avait également assumé les fonctions de premier ministre de 2008 à 2013, sous la présidence de F. Bozizé, et avait été en charge du dossier de la réforme foncière, dont le processus fût initié en 2011.

[1] International Crisis Group, *Centrafrique : les racines de la violence*, Rapport Afrique N° 230, 21 septembre 2015.

CONTEXTE LÉGAL

En RCA, les textes régissant les droits fonciers posent que l'État est le seul propriétaire des terres, mais attribuent à différents acteurs certaines zones de forêts pour sa conservation ou son exploitation. A ce jour, l'intégralité du massif forestier du sud-ouest du pays, soit près de 3,8 millions d'hectares de forêts denses, a ainsi été allouée sous forme de concessions d'exploitations forestières ou à des aires protégées.

Le 17 octobre 2008, la RCA a adopté un nouveau Code forestier qui vise à « *réconcilier l'exploitation des produits forestiers avec les exigences de conservation des ressources et de la biodiversité des forêts en vue d'un développement durable » (article 2)*. Le Code forestier comprend en effet un ensemble de dispositions visant à garantir aux communautés locales et autochtones des droits relatifs à l'accès et au contrôle des ressources – des droits qui sont désormais reconnus comme essentiels pour favoriser à la fois la conservation durable des écosystèmes forestiers et le développement humain.[2]

L'introduction du concept de « forêts communautaires » (au titre 3, chapitre 3) est l'une des dispositions importantes du Code forestier de 2008, qui renvoie à des textes règlementaires pour la définition des procédures d'attribution et de gestion des forêts par les communautés intéressées.[3] Le Code forestier reconnaît également aux populations locales des droits coutumiers leur permettant d'utiliser les produits forestiers pour leur subsistance ; et prévoit le principe du consentement libre, éclairé et préalable (CLIP), protégeant les populations contre les déplacements forcés – en particulier si elles étaient présentes sur un territoire avant que celui-ci ne soit classé en aire protégée (article 18). La présente étude permettra néanmoins de mettre en évidence certaines insuffisances de ce code quant aux droits des communautés.

Sur les questions relatives aux peuples autochtones, la République centrafricaine fait figure de pionnière sur le continent, car elle a été le premier état africain à ratifier, le 30 août 2010, la Convention n°169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux. La Convention 169 contient des dispositions majeures en ce qui concerne le régime des droits aux terres et aux ressources, en particulier des obligations très spécifiques sur les droits fonciers des peuples autochtones.

Concernant le régime foncier centrafricain, un processus national de réforme avait été initié avant la crise sécuritaire, et deux projets de lois « portant Code domanial et foncier » et « Code foncier agropastoral » avaient été élaborés en 2011. Ces projets ont cependant été retirés, car il est apparu que leur adoption aurait nécessité la révision de nombreuses lois, dont le Code forestier, le Code de l'environnement, le Code minier, etc., ainsi que de leurs textes d'application. En 2012, le gouvernement avait décidé d'initier les réformes par l'élaboration d'un « *Projet de Loi-cadre relatif à l'harmonisation des instruments juridiques en vue d'une meilleure gouvernance des régimes fonciers* ».[4] L'objectif de cette stratégie est de disposer d'un cadre juridique général pouvant servir de référence pour la révision ultérieure des lois sectorielles et de leurs textes d'application. A ce jour, le projet de Loi-cadre demeure en cours de révision, sous l'impulsion du Ministère de l'Habitat, du Logement social et de l'Urbanisme.

---

[2] RFUK, Joe Eisen, Simon Counsell et Francesca Thornberry (2015), *Repenser la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo*.

[3] Décret N°15.463 du 03 décembre 2015, fixant les modalités d'attribution et de gestion des forêts communautaires en République Centrafricaine.

Décret N°09.111 du 28 avril 2009, fixant les modalités d'application de la loi N°08.022 du 17 octobre 2008, portant code forestier de la République Centrafricaine.

Arrêté N°09.021 du 30 avril 2009, fixant les modalités d'application de la loi N°08.022 du 17 octobre 2008, portant code forestier de la République Centrafricaine.

[4] Faisant suite à l'inscription en avril 2011 de cet objectif dans le programme du gouvernement, le Premier Ministre Chef du gouvernement avait, le 11 décembre 2012 à Bangui, personnellement présidé un atelier de lancement du processus d'harmonisation des instruments juridiques relatifs au foncier.

CLARIFICATION DES CONCEPTS CLÉS

Pour bien comprendre cette étude, les concepts « promotion », « droits », « foncier », « droits fonciers », « droits individuels et collectifs », « droits coutumiers », et « populations des zones forestières » méritent d'être clarifiés.

Le mot *promotion*, qui en droit a le même sens que dans le langage courant, se définit par l'action de pousser en avant, ou élever à un niveau supérieur. On peut promouvoir en faisant voir ce qui est caché ou ce qui n'est pas assez considéré. Dans cette étude, la promotion concerne les droits fonciers des populations des zones forestières.

Le mot *droit* a plusieurs sens, dont deux principaux. Il désigne tout d'abord l'ensemble des règles qui organisent la vie dans une société et dont le respect est assuré, au besoin, par la force publique. On l'appelle droit objectif, par opposition aux droits subjectifs. On peut ainsi parler du droit centrafricain. Dans un second sens, le mot droit désigne les prérogatives que le droit objectif reconnaît à une ou plusieurs personnes et qui leur permettent de tirer d'une chose des utilités, ou d'exiger d'autres personnes des prestations ou des abstentions (de donner, de faire ou de ne pas faire quelque chose).[5] Lorsque ces prérogatives sont exercées à l'égard d'une personne, on les qualifie de droits personnels ; lorsqu'elles sont exercées à l'égard d'une chose, ce sont des droits réels.



[5] Cf. *Vocabulaire juridique de l'Association CAPITANT*, par G. CORNU, Quadrige, Paris.

Le mot *foncier* désigne ce qui a un rapport avec la terre,[6] à savoir à la fois le sol ou fond de terre et le sous-sol. Dans le sous-sol on retrouve les produits des mines et de carrières. Sur le dessus, on retrouve les végétaux et la faune. L'ensemble de ce qu'on retrouve au-dessus et au-dessous des fonds de terres constituent les ressources. En ce sens, les droits fonciers s'exercent à la fois sur la terre et les ressources.

Ces droits fonciers peuvent être individuels ou collectifs. Les *droits individuels* sont des prérogatives reconnues à chaque personne ou individu en tant qu'entité isolée, sur une chose. Ils lui permettent d'utiliser ou disposer de la chose sans l'avis de quiconque. *Les droits collectifs* sont en revanche des prérogatives reconnues à plusieurs personnes, ou à un groupe de personnes, qui peuvent ainsi exercer des prérogatives identiques, au même moment, sur la même chose. La terre objet de droits collectifs ne peut être vendue, louée ou cédée à autrui qu'avec l'accord de tous les titulaires des droits. De même, les revenus issus de l'exploitation de ces périmètres appartiennent à et doivent être partagés entre tous les titulaires de ces droits. Dans le contexte de l'étude, les droits collectifs appliqués aux communautés forestières concernent les droits de ces populations en tant que groupes, en tant que populations et collectivités ou peuples autochtones.

Qu'ils soient individuels ou collectifs, les droits fonciers peuvent avoir pour source la volonté des gouvernants ou la coutume. Dans le premier cas, il s'agit de droits inscrits dans les textes nationaux et internationaux (conventions internationales, constitution, loi, règlements etc.); tandis que les droits coutumiers résultent des pratiques et des habitudes des communautés sans référence à un texte les formalisant. Très souvent, *les droits coutumiers* s'opposent aux droits textuels, créant une opposition entre ce qui est *légal* et ce qui est *légitime*. L'un des enjeux majeurs de la promotion des droits des populations est la réduction de cet antagonisme pour concilier légalité et légitimité.

Dans les zones forestières du bassin du Congo cohabitent deux grandes catégories de populations dont les coutumes et conditions de vie diffèrent : les bantous et les peuples autochtones. Les bantous sont les plus nombreux et occupent l'essentiel des zones forestières et du territoire national en RCA. Selon la législation internationale,[7] les peuples autochtones forment une collectivité différente du reste de la population d'un pays ou d'un espace donné, de par leur identité culturelle et leur mode de vie, mais avant tout en raison de leur auto-identification comme peuple autochtone. D'après l'article 1er de la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, ratifiée le 30 août 2010 par la RCA, il s'agit des peuples « *qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leurs sont propres* ». En République centrafricaine, cette catégorie regroupe les populations forestières Aka ou Bayaka (parfois appelées « Pygmées »), et les Peuls Mbororos, peuple agropastoraliste.[8]

PROBLÉMATIQUE ET INTÉRÊT DE L'ÉTUDE

Comment promouvoir les droits à la terre de toutes les populations forestières en République centrafricaine ? Telle est la question centrale de cette étude. Y apporter des éléments de réponses présente un intérêt à la fois juridique, socio-économique et environnemental.

Sur le plan juridique, l'étude entend mettre à la disposition des autorités centrafricaines des éléments permettant de contribuer à la révision du droit foncier, spécialement ceux visant à promouvoir les droits des populations des zones rurales en général, et des zones forestières en particulier. Cet intérêt est d'autant plus actuel qu'il coïncide avec la volonté du gouvernement centrafricain d'élaborer et de faire adopter un projet de loi « *fixant le cadre général des régimes*

[6] *Vocabulaire juridique de l'Association CAPITANT* op. cit.

[7] Cf. Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981.

[8] Cf. Commission Africaine des Droits de l'homme et des peuples, « *Rapport du groupe de travail de la Commission Africaine sur les populations/communautés autochtones, Visite de recherche et d'information en République Centrafricaine,* 15-28 janvier 2007 », publié par ACHPR et IWGIA, 2009 ; The Rainforest Foundation UK, *Rapport sur la situation des peuples autochtones des forêts de la République Centrafricaine,* janvier 2009. Lire également J. Gilbert, *Etude de la législation de la République Centrafricaine au vu de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux,* Publication de RFUK, de MEFP, et du Haut-commissariat aux droits de l'homme de la République centrafricaine, février 2012.

domaniaux et fonciers », qui tienne compte des mutations économiques, sociales et culturelles auxquelles l'État est aujourd'hui confronté, dans ses efforts de consolidation de la paix et du renforcement de l'État de droit. Il coïncide également avec le développement d'un ensemble d'instruments internationaux et régionaux indiquant les voies de modernisation des droits fonciers. Il s'agit notamment :

- Des *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*,[9] adoptées par l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) le 11 mai 2012 ;

- De la *Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux*,[10] ratifiée par la République centrafricaine le 30 août 2010 ;

- Des *Cadres et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*, adoptés par la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Union Africaine en juillet 2009 ;

- Des *Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale*, adoptées par la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) en 2011.

Sur le plan socio-économique, l'étude entend analyser l'aptitude de la législation centrafricaine à promouvoir les droits des populations forestières sur la terre, et à suggérer des pistes de réformes afin que ces droits puissent contribuer à la lutte contre la pauvreté, notamment par la génération de revenus issus d'une exploitation contrôlée des ressources. Compte tenu également du très faible taux d'alphabétisation en RCA – 36.8% au niveau national[11] et d'autant plus faible au sein de zones forestières enclavées – l'étude met l'accent sur le besoin d'adapter les procédures de sécurisation foncière aux capacités de ces communautés.

Sur le plan environnemental, la promotion des droits des populations des zones forestières pourrait être le moyen le plus efficace de lutter contre la déforestation et les atteintes à la biodiversité, en permettant à ces dernières de redevenir les principaux acteurs de la préservation des forêts, qui constituent leur espace de vie et leurs sources de revenus.

MÉTHODOLOGIE ET PLAN

L'étude a été réalisée en plusieurs phases : la collecte de données, le croisement des données collectées et la structuration de l'analyse. La collecte des données a d'abord porté sur les textes internationaux ratifiés par la RCA,[12] ainsi que sur les textes centrafricains[13] traitant directement ou indirectement des droits fonciers des populations forestières. Des données ont également été collectées auprès des autorités chargées des questions foncières en RCA, d'experts spécialisés sur les droits fonciers,

[9] Disponible sur : http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_FR_May_2012.pdf

[10] Disponible sur : http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

[11] Taux d'alphabétisation des adultes de plus de 15 ans. Source : *Rapport sur le développement humain 2016,* PNUD, p.259.

[12] Ces instruments comprennent : la Déclaration Universelle des droits de l'homme des Nations Unies, 10 décembre 1948 ; la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur les peuples indigènes et tribaux ; les pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques sociaux et culturels de 1966 ; la Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 ; les Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ; les cadres et lignes directrices de l'UA sur les politiques foncières en Afrique ; les directives sous-régionales de la COMIFAC sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts en Afrique centrale.

[13] Ces textes et projets de textes comprennent : la Constitution de la République Centrafricaine adoptée par référendum le 13 décembre 2015 ; le décret du 28 mars 1899 fixant le régime de la propriété foncière ; la loi n°63/441 du 9 janvier 1964 relative au domaine national ; l'ordonnance n° 67/023 du 18 avril 1967 fixant les modalités d'attribution des terrains domaniaux dans la commune de Bangui ; l'ordonnance n° 71/015 du 11 février 1971 fixant la procédure d'attribution des terrains domaniaux ; l'ordonnance n°71/088 du 6 août 1971 fixant les conditions d'attribution des terrains en bordure des routes nationales et régionales ; l'ordonnance 76/01 du 08 janvier 1976 fixant le régime de la propriété foncière en République Centrafricaine ; le Code forestier de 2008 ; le Code minier de 2009 ; le projet de loi portant Code domanial et foncier ; le projet de loi portant Code foncier agropastoral de la RCA.

et de représentants de la société civile et des populations locales et autochtones. L'étude a aussi été enrichie à la suite de divers travaux menés en 2012.[14]

L'analyse croisée des données théoriques et de celles récoltées auprès des différents acteurs concernés a permis de mettre en perspective les forces et les limites actuelles du droit centrafricain relativement aux prérogatives des populations forestières sur les terres. Ont été notamment identifiés et évalués : les points non abordés par la législation en vigueur, les points insuffisamment abordés ou mal abordés, l'effectivité de ces droits, et des recommandations concrètes fondées sur les réalités centrafricaines, ainsi que sur les engagements internationaux de l'État et la science du droit.

Pour mettre en lumière ces différents résultats, l'étude est organisée autour de deux pôles. D'abord une étude critique de la législation centrafricaine relative aux droits des populations forestières sur les terres (chapitre 1) ; puis des recommandations pour leur amélioration (chapitre 2).



[14] En particulier à l'issue d'un atelier organisé du 3 au 5 décembre 2012, par le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance de la RCA, pour présenter l'« *Étude de la législation centrafricaine au vu de la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux* », traitant notamment de la question foncière, puis à la suite d'un atelier organisé le 11 décembre 2012 par le Premier Ministre pour le lancement d'un « processus d'harmonisation des législations foncières en RCA ».

CHAPITRE 1 : ÉTUDE CRITIQUE DE LA LÉGISLATION CENTRAFRICAINE RELATIVE AUX DROITS DES POPULATIONS FORESTIÈRES SUR LES TERRES

La terre est une chose, c'est-à-dire un objet de droit sur lequel des personnes physiques ou morales peuvent exercer deux types de prérogatives :[15]

- des prérogatives de fait, que l'on qualifie de possession,

- des prérogatives de droit que sont la propriété et ses démembrements (jouissance et usage).

La législation centrafricaine relative aux droits des populations sur les terres est constituée des textes suivants :

- la Constitution adoptée par référendum le 13 décembre 2015 et promulguée le 27 mars 2016,

- la loi n°139-60 du 27 mai 1960 portant Code domanial et foncier dans ses dispositions non contredites par la loi n°63/441 du 9 janvier 1964 relative au domaine national,

- l'ordonnance n°67/023 du 18 avril 1967 fixant les modalités d'attribution des terrains domaniaux dans la commune de Bangui,

- l'ordonnance n°71/015 du 11 février 1971 fixant la procédure d'attribution des terrains domaniaux,

- l'ordonnance n°71/088 du 6 août 1971 fixant les conditions d'attribution des terrains en bordure des routes nationales et régionales, et

- l'ordonnance n°76/01 du 8 janvier 1976 portant modification de certaines dispositions du décret du 28 mars 1899 fixant le régime de la propriété foncière.

L'analyse critique de ces différents textes met en exergue une législation refusant aux populations toute possession des terres (Section 1), et ne leur reconnaissant que des droits de propriété limités (Section 2).



[15] F. Terre et Ph. Simler, *Droit civil, les biens*, 8ème édit. Dalloz, Paris, 2010, pp 2 et s.; S. Schiller, *Droit des biens*, Paris, Dalloz, 2007, pp.7 et s.

1.1 LE REFUS DE LA POSSESSION DES TERRES AUX POPULATIONS EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

La possession est un pouvoir de fait exercé par une personne sur une chose avec l'intention de s'en affirmer le maître, que cela soit avéré ou non.[16] Appliquée à la terre, la possession est le fait de se comporter comme propriétaire légal, d'exercer des droits d'usage, de jouissance et de disposition. C'est un pouvoir de fait, que la plupart des législations reconnaissent aux personnes sur des espaces non appropriés et n'appartenant pas au domaine public. Dans la plupart des pays d'Afrique centrale (Cameroun, République du Congo, Gabon et Tchad), ce pouvoir de fait est reconnu et protégé par le droit, au profit des populations sur les terres non objet de titre de propriété, qu'elles occupent et/ou exploitent, et qui ne font pas partie du domaine public. Cependant, la législation centrafricaine ne reconnait pas une telle prérogative de possession aux populations. La présentation du processus de ce refus (1) permet de mieux mettre en perspective ses conséquences sur les droits fonciers des populations (2).

1.1.1 LE PROCESSUS DE REFUS DE LA POSSESSION

L'analyse des textes en vigueur en République centrafricaine met en exergue une double démarche pour refuser aux populations toute possession sur les terres, à savoir : la suppression de la catégorie de terres susceptibles d'être possédées (A) et l'octroi aux populations de prérogatives de détenteurs précaires sur certaines de ces terres (B).

A. La suppression de la catégorie de terres susceptibles d'être possédées

La suppression de la catégorie de terres susceptibles d'être possédées est l'œuvre de la loi n°63-441 du 9 janvier 1964 relative au domaine national modifiant et complétant la loi n°139-60 du 27 mai 1960 portant Code domanial et foncier de la République centrafricaine. Cette loi classe toutes les terres dans les domaines public et privé (a) et affecte toutes les terres susceptibles de possession au domaine privé de l'État (b).

1. Le classement de toutes les terres aux domaines public et privé

Dans la plupart des pays où il existe encore des terres non-appropriées, notamment sur le continent africain, les régimes fonciers distinguent généralement trois catégories de terres :[17]

- **Le domaine public**, qui est affecté à l'usage du public ou à un service public et de ce fait ne peut faire l'objet d'appropriation ou de transaction. Dans cette catégorie, on retrouve généralement les routes et leurs emprises, les rivages des mers et des rivières, les aéroports, les ports et leurs abords, les parcs nationaux, les cimetières, etc.

- **Le domaine privé**, qui est objet de propriété selon les conditions et modalités précisées par la législation du pays. Dans les pays d'Afrique centrale, il s'agit le plus souvent des terrains objets de titres fonciers.

- **Les terres ne rentrant dans aucune de ces catégories**, qui sont souvent de vastes étendues de terres **susceptibles d'être appropriées** soit par l'État, soit par les particuliers et sur lesquelles les populations peuvent exercer des prérogatives de possesseurs.

La loi de 1964 relative au domaine national a abandonné cette distinction tripartite des terres en modifiant et complétant le Code domanial et foncier, et a rangé toutes les terres du pays dans les domaines public et privé, entrainant de fait la suppression des espaces susceptibles de possession.

D'après l'article 1er de ce texte, « *le domaine public comprend tous les biens qui par leur nature ou leur destination sont à l'usage de tous* » et qui, n'étant pas susceptibles de propriété privée, sont hors commerce, c'est-à-dire inaliénables et imprescriptibles.

[16] *Vocabulaire juridique de l'Association Capitant*, par G. Cornu, Paris, Quadrige, 2010.

[17] En fonction des pays, ces catégories se retrouvent sous des appellations et formes diverses. Voir encadré p.26.

L'article 27 définit le domaine privé comme tous les biens et droits, qui constituent entre les mains de l'État des propriétés privées, et à raison desquels il est assujetti aux charges et obligations de droit commun. Cette définition est cependant incomplète car elle ne définit que le domaine privé de l'État, et ne permet pas de conclure à la suppression de la catégorie de terres susceptibles de possession que certains appellent 'terres du domaine rural'[18] ou 'du domaine national'.[19]

Cette suppression se comprend pourtant au regard de la disposition qui range toutes les terres, ne relevant pas du régime de la propriété privée ou du régime public, dans la catégorie du domaine privé de l'État.

2. L'affectation de toutes les terres susceptibles de possession au domaine privé de l'État

D'après l'article 38 de la loi n°63-441 du 9 janvier 1964, « *outre les biens immobiliers qu'il acquiert, selon les règles du droit commun ou les modes particuliers aux personnes morales de droit public, l'État, en vertu de son droit de souveraineté est présumé propriétaire des terres qui, au jour de la promulgation de la présente loi ne sont pas possédées par des tiers conformément à la loi sur le régime de la propriété foncière ou en vertu des titres réguliers de concessions* ».

Ce texte rend l'État centrafricain propriétaire de deux catégories de terres qui auraient dû être susceptibles de possession par les populations : les terres sur lesquelles l'emprise de l'homme n'est pas visible et les terres sur lesquelles des personnes exercent des activités visibles.

Les terres sur lesquelles l'emprise de l'homme n'est pas visible sont en particulier les espaces forestiers et ruraux sur lesquelles les populations entreprennent notamment des activités de chasse, de cueillette et ramassage. Le législateur centrafricain les appelle « terres vacantes ». Celles-ci, d'après l'article 38, sont de plein droit la propriété de l'État. Considérant le caractère exclusif de la propriété c'est-à-dire l'absence de concurrence des prérogatives entre le propriétaire et quiconque, le rangement de ces terres dans la catégorie du domaine privé de l'État supprime de fait la possibilité qu'elles soient possédées par les populations. Elles ne peuvent désormais avoir sur celles-ci que des droits d'usage et/ou de jouissance concédés par le propriétaire, c'est-à-dire l'État.

Les terres sur lesquelles l'emprise de l'homme est visible sont celles qui sont cultivées ou habitées par les populations. Les populations peuvent exercer des droits sur ces terres, mais en vertu d'une autorisation de l'État, et sur la base de titres réguliers de concession ou conformément à la loi sur le régime de la propriété foncière. Par conséquent, en lieu et place de la possession, l'article 38 concède aux populations des droits de détention. En effet, alors que la possession est un pouvoir de fait qui ne dépend de personne ; la détention d'un titre est sujette à une autorisation, en l'occurrence de l'État, qui octroie des concessions et des droits sur les terres, qui auraient dû être possédées de fait par les populations.

L'article 38 alinéa 2 de la loi N°63-441 du 9 janvier 1964 confirme cette interprétation en reconnaissant aux populations la possibilité de contester la présomption de propriété de l'État « *par la preuve contraire en ce qui concerne les personnes qui, à la date de la promulgation de la présente loi exercent sur des parcelles rurales une emprise individuelle réelle, évidente, se traduisant par une mise en valeur effective, sérieuse et durable selon les usages du moment et des lieux et de la vocation des terrains* ». Notons cependant que cet article ne précise pas la nature des droits découlant de cette contestation.

[18] Notamment la République du Congo.

[19] Notamment le Cameroun.

Ce passage indique deux choses : d'une part, que les populations qui à la date de promulgation de la loi n'avaient pas une emprise évidente sur les terres ne pourront plus devenir possesseur, si ce n'est dans le cadre d'un contrat de concession ou sur autorisation de l'État devenu propriétaire ; d'autre part, qu'une possession est demeurée possible sur certaines portions des terres à condition que les possesseurs puissent fournir des preuves qu'ils exerçaient une telle emprise avant 1964. Mais cette deuxième interprétation est contredite par le fait que la législation centrafricaine ne prévoit pas de telles modalités d'accès à la propriété, et requière de passer par le régime de la concession, c'est-à-dire par une autorisation de l'État considéré comme propriétaire de toutes les terres.

En octroyant aux populations un droit de possession avec des conditions si restrictives que les populations ne seraient pas en mesure de le revendiquer, le législateur a supprimé cette prérogative de fait, qui est pourtant essentielle et dans l'intérêt des populations.

B. L'octroi aux populations des prérogatives de détenteurs précaires sur les terres susceptibles d'être possédées

Bien que supprimant de facto la catégorie de terres susceptibles d'être possédées, la législation centrafricaine de 1964 avait cependant accordé aux populations des prérogatives de détenteurs précaires sur ces terres.

Le détenteur est une personne qui, comme le possesseur, exerce un pouvoir effectif et réel sur la chose, mais sur la base d'un titre juridique qui peut être un bail, un droit d'usufruit, un contrat de prêt ou de dépôt. Le détenteur sait qu'il tient la chose d'autrui et ne peut jamais être propriétaire, alors que le possesseur agit en tant que propriétaire et ne connaît pas d'autre propriétaire que lui-même. Sur les terres qui étaient susceptibles de possession avant 1964, les populations n'ont désormais de droits que ceux concédés par l'État qui se considère comme propriétaire. Le chapitre 4 de la loi de 1964 est consacré à l'occupation temporaire du domaine public. D'après son article 15, « *nul ne peut sans autorisation délivrée par l'autorité compétente occuper une dépendance du domaine public national ou l'utiliser dans les limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous. L'administration des domaines constate les infractions aux dispositions de l'alinéa précédent en vue de poursuivre contre les occupants sans titre, le recouvrement des indemnités correspondant aux redevances dont le Trésor a été frustré, le tout sans préjudice des sanctions* ». L'article 16 ajoute : « *les autorisations d'occuper le domaine public sont accordées par arrêté pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Travaux Publics* ». Sous réserve de la délivrance d'une telle autorisation, l'article 17 permet une occupation du domaine public pour une durée supérieure à vingt ans, consistant en des constructions et investissements immobiliers.

Posé par les textes, le refus de la possession des populations sur les terres en République centrafricaine a des conséquences sur leurs droits fonciers.

1.1.2 CONSÉQUENCES DU REFUS DE LA POSSESSION SUR LES DROITS FONCIERS

Le refus de la possession des terres aux populations centrafricaines a des conséquences sur les populations forestières en général (A) et sur les peuples autochtones en particulier (B).

A. Conséquences sur les populations forestières en général

Le refus de la possession aux populations a deux principaux effets : il les prive d'un mode privilégié d'accès à la propriété foncière (1) et contribue à leur appauvrissement (2).

1. La privation des populations d'un mode privilégié d'accès à la propriété

Dans la plupart des systèmes juridiques à travers le monde, l'un des effets majeurs de la possession en matière immobilière est l'acquisition de la propriété par occupation. C'est un mode d'acquisition de biens qui jusque-là n'appartenaient à personne ; il s'agit d'une acquisition sans transmission par un précédent propriétaire. Il y a acquisition originaire de la propriété lorsque l'acquéreur du bien ne tient son droit de personne, il est le premier propriétaire.

L'occupation est un mode direct et primitif d'acquisition de la propriété consistant dans le fait d'appréhender un bien sans maître. Elle n'est cependant un mode d'accès à la propriété que si la possession est admise. La possession fait présumer que le possesseur est titulaire du droit. Il conserve le bénéfice de sa possession tant qu'un autre ne peut prouver qu'il en est propriétaire. Cette présomption de propriété va essentiellement renverser la charge de la preuve et permettre au possesseur d'occuper la place de défendeur au procès ; si le demandeur ne parvient pas à faire la preuve que le possesseur n'est pas propriétaire, le possesseur restera en possession. Dans certains pays, celui qui réunit le corpus et l'animus, c'est-à-dire qui a une emprise directe et visible sur une portion de terre peut devenir propriétaire au bout de trente ans, en application d'un mécanisme appelé usucapion,[20] ou prescription acquisitive.[21]

Dans les systèmes qui n'admettent l'existence de la propriété immobilière qu'en présence d'un titre foncier, la possession permet de solliciter une immatriculation directe de l'espace possédé pour devenir propriétaire. La personne qui possède une terre par une mise en valeur constatée par des constructions ou des plantations visibles peut en devenir propriétaire par immatriculation directe en remplissant les conditions requises par la loi pour faire immatriculer son terrain. C'est le cas au Tchad, au Cameroun, au Gabon et en République du Congo.

En refusant aux populations centrafricaines la possession de leurs terres, la législation foncière en vigueur les prive de ce mode d'accès à la propriété, violant de ce fait un de leurs droits fondamentaux consacrés aussi bien par la Constitution adoptée par référendum le 13 décembre 2015, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, et la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux.

2. Contribution à l'appauvrissement des populations

La loi fixant le régime domanial fait de l'État le propriétaire des terres susceptibles d'être possédées par les populations, qui ne peuvent dès lors y pratiquer des activités qu'en vertu de l'autorisation de l'État et moyennant le payement d'une taxe. De ce fait, l'État peut soit imposer le paiement de taxes qui ne sont pas en adéquation avec les maigres revenus des populations forestières, soit empêcher ces populations d'exploiter les ressources pour générer des revenus. Cette configuration, si elle était appliquée, serait désastreuse pour les populations. Or, il est constaté que, sans attendre l'autorisation de l'État, les populations continuent à cultiver et exploiter leurs terres ancestrales et sans le paiement de taxes à l'État, parce qu'elles se considèrent non pas comme de simples détenteurs précaires comme le voudraient les lois, mais comme de véritables propriétaires. Cette situation de fait, et le caractère presque inapplicable de la loi, suggère le besoin d'envisager la suppression de ces dispositions. Une autre perte importante est la privation des populations de la possibilité de tirer des revenus de l'exploitation de leurs terres ancestrales et d'obtenir des compensations de la part de l'État ou de tiers.

[20] Cf. S. Schiller, *Droit des biens,* Paris, Dalloz, n° 168 et s ; F. Terré et Ph. Simler, *Droit civil, les biens,* Paris, Dalloz, n°181 et s.

[21] Terme utilisé par l'avant-projet de loi 2017 « fixant le cadre général des régimes domaniaux et fonciers » en République Centrafricaine.

Dans les systèmes juridiques qui reconnaissent la possession des populations sur les terres, toute activité susceptible de porter atteinte à cette possession ne peut être initiée que si les populations ont été consultées selon le principe du Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP), et ont reçu une indemnité de déguerpissement pour les pertes que ces activités vont causer. Il en est ainsi lorsque l'État envisage des travaux d'intérêt général, ou si des investisseurs prévoient de réaliser sur ces espaces des activités, qui vont nécessiter la destruction de cultures, de plantations ou de constructions réalisées par les populations. En privant les populations de la possibilité de posséder les terres, la législation centrafricaine actuelle organise une perte de ces biens sans consultation des intéressés et sans indemnisation, ce qui contribuerait de ce fait à leur appauvrissement.

En refusant aux populations des droits sur les terres, en particulier la possession, la législation foncière centrafricaine a également pour effet inéluctable de priver ces populations des redevances minières, forestières ou foncières qui leur sont théoriquement réservées.

B. Conséquences du refus de la possession des terres sur les populations autochtones

En refusant aux populations toute possession sur les terres, les textes fonciers de la République centrafricaine sont en contradiction avec la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail que le pays a ratifié. D'après l'article 14 de ce texte, « *les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés* ». Ces droits sont à la fois individuels – en ce qu'ils permettent aux populations de se réserver des espaces pour l'habitat ou les champs – et collectifs lorsqu'ils portent sur des espaces insusceptibles de propriétés privées et sur lesquels toutes les populations ont la possibilité d'exercer des activités, comme la foresterie communautaire.

Cette disposition oblige les États à prendre des précautions pour s'assurer que les espaces vitaux des peuples autochtones soient préservés, considérant que ces derniers sont rarement en mesure de les sécuriser eux-mêmes par les procédés modernes d'appropriation que sont par exemple les titres fonciers et le classement. Les espaces en question sont ceux que la loi n°63.441 du 9 janvier 1964 appelle « les terres libres de toute occupation ». En refusant toute possession aux populations par incorporation de ces terres dans le domaine privé de l'État, la loi empêche la reconnaissance et la protection des terres ancestrales des communautés autochtones, telle que prévu par la Convention 169.

En niant le droit des populations à la possession foncière, la législation centrafricaine les prive de prérogatives de fait sur les terres. Elle leur reconnait néanmoins des prérogatives de droit, à savoir le droit à la propriété foncière, mais s'empresse de le limiter.



1.2 LA LIMITATION DE LA PROPRIÉTÉ DES POPULATIONS SUR LES TERRES

La propriété est le droit de jouir et de disposer d'une chose de la manière la plus absolue, dès lors qu'il n'en est pas fait un usage prohibé par les lois et les règlements en vigueur. Comme vu précédemment, la suppression du mode privilégié d'accès à la propriété – la possession – est une limitation majeure pour les populations. Cette limitation est par ailleurs renforcée par l'institution de la concession comme seul mode d'accès à la propriété (1.2.1), une procédure de certification de la propriété difficile à suivre par les populations forestières (1.2.2).

1.2.1 LA CONCESSION COMME SEUL MODE D'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DES TERRES

La concession est un acte juridique bilatéral ou unilatéral en vertu duquel une personne physique ou morale, en l'occurrence l'État (le concédant), accorde au concessionnaire la jouissance d'un droit ou d'un avantage particulier. L'institution de la concession comme seul mode d'accès à la propriété est un choix législatif en République centrafricaine.

L'article 46 de la loi n°63.441 du 9 janvier 1964 indique que « *les terrains urbains ou ruraux non affectés à un service public et dont l'État est légalement propriétaire ou présumé propriétaire peuvent faire l'objet de concessions au profit des personnes physique ou morale, aux conditions fixées par la présente loi et au bénéfice du budget de l'État* ». L'article 47 ajoute : « *les terrains urbains et ruraux peuvent faire l'objet de concessions à titre provisoire obligatoirement soumis dans un délai de deux ans pour les terrains urbains et de cinq ans pour les terrains ruraux à des conditions de mise en valeur. À l'expiration du délai de mise en valeur, le concessionnaire qui a rempli ses obligations bénéficie d'une cession en pleine propriété* ». La pleine propriété permet alors au concessionnaire de bénéficier de l'immatriculation sur le livre foncier.

Ce choix limite l'accès à la propriété des terres du fait de la lourdeur de la procédure d'obtention d'une concession (A) et du fait de l'exigence supplémentaire de la mise en valeur (B).

A. La lourdeur de la procédure d'obtention d'une concession

Conformément à l'article 72 de la loi N°63.441 de 1964, la procédure est gratuite pour les personnes physiques de nationalité centrafricaine et pour les personnes morales. Le régime de la concession est pourtant un choix limitant l'accès des populations à la propriété du fait de sa lourdeur. Elle est fixée par les articles 48 et suivants de la loi. D'après ces dispositions, toute personne physique désirant obtenir la concession provisoire d'un terrain doit adresser, soit au maire, soit au sous-préfet une demande en triple exemplaire comportant les indications suivantes :

- Les noms, prénoms, lieu et date de naissance, la nationalité, la profession, le domicile réel ou élu en République centrafricaine ;
- La déclaration d'avoir pris connaissance de la réglementation domaniale en vigueur et l'engagement d'en observer les dispositions ;
- Le nom et l'adresse d'un mandataire en République centrafricaine si le demandeur lui-même n'y réside pas ;
- La désignation précise du terrain sollicité ;
- Le montant de la mise en valeur.

Doivent être annexés :

- Une copie d'acte d'état civil ;
- Si le demandeur agit au nom d'un tiers, une procuration légalisée comportant notamment en ce qui concerne le mandant, les renseignements sur son identification ;
- Un plan du terrain sollicité en triple exemplaire ;
- Le récépissé du versement des frais d'insertion au journal officiel de l'arrêté de concession.

Les demandes régulières sont enregistrées au fur et à mesure de leur dépôt sous un numéro d'ordre et à leur date de réception sur un registre spécial. Il doit en être accusé réception immédiatement au moyen d'un récépissé délivré par le maire ou le sous-préfet. Toute demande incomplète ou non accompagnée des pièces énumérées par la loi est renvoyée, sans être enregistrée, à l'intéressé qui ne pourra invoquer ultérieurement aucun droit de priorité. Lorsque la demande concerne un terrain immatriculé au nom de l'État, elle est examinée directement par une commission d'attribution.

Lorsqu'elle concerne un terrain dont l'État est présumé propriétaire, c'est-à-dire, un terrain qui aurait pu être possédé par les populations, le public est informé par voie d'affichage dans les locaux de la mairie ou de la sous-préfecture, ainsi que sur le terrain demandé et autres lieux d'affichage habituels. Le délai d'affichage est de quinze jours, au cours desquels il est procédé à la reconnaissance du terrain par un ou plusieurs membres de la commission en présence du demandeur.

Les oppositions, réclamations ou observations, doivent être formulées par écrit et déposées, avant le dernier jour du délai, au bureau des affaires domaniales de la mairie ou de la sous-préfecture. Elles sont inscrites sur le registre d'inscription de la localité. Ne peuvent faire opposition que les personnes qui, conformément à l'article 38 de la loi, exercent sur la parcelle querellée « *une emprise individuelle, réelle, évidente et permanente, se traduisant par une mise en valeur effective, sérieuse et durable, selon les usages du moment et des lieux et la vocation des terrains* ».

En cas d'opposition, le demandeur et l'opposant sont convoqués devant la commission d'attribution. En cas d'accord amiable, se traduisant par l'abandon de ses droits par l'opposant, soit gratuitement soit moyennant le paiement d'une indemnité par le demandeur, une convention est immédiatement passée entre les parties, signée par elles et contresignée par le président de la commission. Ladite convention doit faire l'objet d'un jugement d'homologation rendu par le tribunal coutumier.

En cas de désaccord, la concession ne peut, en principe, être attribuée. Cependant, si la commission estime être en présence d'une opposition injustifiée ou abusive, elle peut proposer à l'autorité supérieure, le dépôt d'une réquisition d'immatriculation du terrain en cause au nom de l'État.

Lorsque toutes les formalités sont accomplies, le dossier complet est soumis à la commission d'attribution. Ce dossier doit comporter, outre la demande et ses pièces annexes, en trois exemplaires :

- Un procès-verbal d'affichage signé par le maire ou le sous-préfet ;

- Un procès-verbal de reconnaissance de terrain signé par les membres de la commission et le demandeur ;

- Un procès-verbal de non opposition signé par le maire ou le sous-préfet, ou les originaux des oppositions accompagnés d'une éventuelle la convention d'accord amiable passée entre le demandeur et le(s) opposant(s), ainsi que le jugement.

La commission, après examen du dossier, décide si la demande peut ou non être retenue. Si la demande est recevable, la commission fixe les conditions à imposer au preneur, conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi de 1964. En cas de rejet, elle doit obligatoirement motiver sa décision. Lorsque plusieurs demandes régulières concernant le même terrain ont été déposées le même jour, la commission doit en principe proposer l'attribution du terrain à celui des demandeurs dont la proposition de mise en valeur est la plus importante.

Le demandeur est informé de la décision de la commission et invité le cas échéant à signer le cahier des charges. Le dossier complété, avec le cahier des charges ainsi que le projet d'arrêté de concession en triple exemplaire, est transmis au Directeur des domaines. Celui-ci y annexe l'extrait cadastral et soumet à la signature du Ministre de l'intérieur l'arrêté de concession. Il est ensuite notifié à l'intéressé par les soins du maire ou du sous-préfet et publié au journal officiel.

Le délai de mise en valeur commence à courir le lendemain de la publication. La redevance de concession est perçue d'avance pour toute sa durée par le conservateur de la propriété foncière. Elle doit être versée dans le mois de la notification de l'arrêté de concession sous peine de déchéance.

Cette longue procédure limite de manière significative l'accès des populations rurales à la propriété. Les entretiens réalisés à Bangui auprès de représentants des populations ont révélé que les populations n'ont pas recours à cette procédure pour deux raisons. La première est que les populations ignorent son existence. La seconde, plus déterminante encore, est que même si elle était connue, elle ne serait pas suivie, parce que les populations estiment ne pas avoir besoin d'une procédure pour être titulaires des terrains sur lesquelles elles se considèrent comme propriétaires depuis des générations.

La concession limite également l'accès à la propriété du fait de l'exigence supplémentaire de mise en valeur, condition de sa validation.

B. L'exigence de mise en valeur

Une fois l'arrêté de concession notifié et la redevance payée, la concession n'est pas sécurisée. Elle peut encore être perdue si une exigence supplémentaire n'est pas remplie dans les six mois suivant la publication de l'arrêté de concession au journal officiel : la mise en valeur.

La législation foncière centrafricaine n'a pas défini la mise en valeur, mais des indications permettent de la caractériser. Elle consiste en la réalisation de constructions ou plantations sur le terrain concédé, autrement dit en des travaux de défrichement et de construction d'ouvrages conduisant à la destruction du couvert végétal d'origine. D'après les articles 63 et suivants de la loi de 1964, le concessionnaire doit, dans les six mois suivant la publication de l'arrêté d'attribution au journal officiel, commencer les travaux de mise en valeur. À l'expiration de ce délai ou à une date antérieure si le concessionnaire en fait la demande, une commission dont le président et les membres sont les mêmes que ceux de la commission d'attribution, se réunit en vue de procéder, en présence de l'intéressé ou de son représentant, à la constatation de la mise en valeur effectuée. Cette démarche doit faire l'objet d'un procès-verbal établi en trois exemplaires, indiquant si la mise en valeur est conforme ou non à celle qui a été imposée au preneur, et s'il y a lieu en conséquence de lui accorder le bénéfice de la clause d'attribution en pleine propriété ou au contraire de prononcer le retour au domaine du terrain en cause.

L'attribution en pleine propriété fait l'objet d'un arrêté du Ministre de l'intérieur. Toutefois, elle ne peut être accordée qu'après paiement intégral du prix de vente, si celui-ci ne dépasse pas cent mille francs CFA. Si le prix de vente dépasse cette somme, l'attribution en pleine propriété ne peut avoir lieu qu'après paiement d'un quart du prix de cession, les trois quarts pouvant être payés sans intérêts au gré de l'acquéreur dans un délai de trois ans à compter de la date de l'arrêté. Dans ce cas, l'arrêté d'attribution prévoit au profit de l'État, l'inscription d'une hypothèque destinée à garantir le paiement du solde.

L'inexécution dans les délais impartis des clauses de la loi, ou de celles du cahier des charges spécial relatif à la mise en valeur du terrain concédé, entraîne pour le concessionnaire la déchéance de ses droits, sans remboursement des sommes versées, ni indemnité pour les travaux d'aménagement effectués. La déchéance est prononcée par arrêté du Ministre de l'intérieur et le terrain fait purement et simplement retour au domaine. L'arrêté d'attribution en pleine propriété ainsi que l'arrêté de déchéance doivent faire l'objet d'une publication sommaire au journal officiel. Les frais de publication sont à la charge du bénéficiaire, sauf dans le cas de déchéance où l'insertion a lieu à titre gratuit.

L'exigence de la mise en valeur est une contrainte supplémentaire, qui entrave l'accès des populations forestières à la propriété pour les terres qui devraient constituer leur propriété coutumière ou ancestrale. En effet, cette exigence est non seulement incompatible avec certaines activités traditionnelles des populations forestières, notamment la chasse, la pêche et la cueillette – qui nécessitent la préservation du couvert

forestier et des écosystèmes qui en dépendent –, mais elle est aussi en contradiction fondamentale avec les efforts de conservation, pour lesquels l'État est considéré comme l'acteur de premier plan. Au lieu d'encourager les efforts des populations soucieuses de préserver leur environnement et de garantir la perpétuation des ressources forestières, la législation centrafricaine exige, de par les dispositions relatives à la mise en valeur, que ces populations entreprennent des activités potentiellement néfastes qui contribueraient à la déforestation et qui ne présenteraient aucun intérêt, ni pour elles-mêmes ni pour l'intérêt général.

Dans le contexte forestier en particulier, la mise en valeur est un concept contre-productif, qui constitue une violation des droits des communautés traditionnelles à la préservation de leur mode de vie traditionnelle – droits reconnus par la Convention 169 de l'OIT, notamment en son article 7.

Outre l'institution de la concession comme seul mode d'accès à la propriété, la législation centrafricaine limite l'accès des populations forestières par l'institution d'une procédure de sécurisation des droits fonciers difficile à suivre par les populations.

1.2.2 UNE PROCÉDURE DE SÉCURISATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ FONCIÈRE DIFFICILE À SUIVRE PAR LES POPULATIONS

La constatation de la mise en valeur, permettant d'accorder la pleine propriété au concessionnaire, doit par ailleurs être sécurisée par un titre foncier qui ne peut être obtenu qu'après une procédure que les populations forestières ne peuvent aisément respecter. En effet, malgré l'arrêté du Ministre de l'Intérieur qui octroie la concession, le concessionnaire, qui a mis en valeur le terrain aux conditions fixées par la loi de 1964, doit suivre une procédure d'immatriculation décrite par le Décret colonial du 28 mars 1899 modifié par l'ordonnance n°76/01 du 08 janvier 1976.

D'après ces textes, l'immatriculation d'un immeuble consiste en l'élaboration et l'enregistrement du titre de propriété sur un registre spécifique. L'immatriculation d'un terrain commence par des formalités préalables (A) et se termine par l'octroi d'un titre foncier (B) de certification officielle de la propriété.



A. Les formalités préalables

Pour solliciter l'immatriculation d'un terrain, toute personne doit respecter les étapes préalables suivantes :

- ***Remettre au conservateur de la propriété foncière une déclaration signée contenant :***

  - Ses noms, prénom, surnom, domicile et état civil ;

  - L'adresse de son domicile en République centrafricaine ;

  - La description de l'immeuble, portant déclaration de sa valeur vénale, ainsi que des constructions et plantations qui peuvent s'y trouver ;

  - Le détail des droits réels et des baux de plus de trois ans afférents à l'immeuble avec la désignation des ayants droits ;

  - Un plan de l'immeuble à immatriculer, daté, signé et établi dans les conditions applicables aux demandes de concessions de terrains domaniaux ;

  - Une réquisition au conservateur de procéder à l'immatriculation de l'immeuble décrit.

- ***Déposer tous les titres de propriété, contrats, actes publics ou privés et documents quelconques avec leur traduction en français, par un interprète assermenté s'il y a lieu.***

- ***Payer une somme égale au montant présumé des frais d'immatriculation.***

  Dans les plus brefs délais après le dépôt de la réquisition, le conservateur fait insérer au journal officiel de la République un extrait de cette réquisition, qui est ensuite affiché au Tribunal de grande instance et à la sous-préfecture pendant un mois. Des placards identiques sont notifiés, à personne ou à domicile, à chacun des titulaires des droits réels mentionnés dans la réquisition. Dans les plus brefs délais après l'insertion au journal officiel et compte tenu du délai de publication, il est procédé au bornage de l'immeuble en présence du requérant et des riverains dûment convoqués. Les oppositions formulées par des tiers au cours des opérations de bornage sont mentionnées au procès-verbal. Au vu du procès-verbal de bornage, les oppositions à l'immatriculation et les réclamations contre le bornage sont reçues par le conservateur de la propriété foncière.

  Le Président du tribunal a pour mission de veiller, au cours de la procédure en immatriculation, à ce qu'aucun droit immobilier des incapables ou des personnes non présentes en République centrafricaine ne soit lésé, et, à cet effet, il procède à toutes vérifications et enquêtes nécessaires. Le président peut accorder une augmentation de délai permettant de former opposition au nom d'incapables ou de non présents. L'avis de cette prorogation est donné au conservateur chargé des oppositions.

B. Établissement du titre foncier

À l'expiration des délais prévus pour former opposition – et après avoir vérifié : a) la régularité de la réquisition et des titres annexés, b) l'accomplissement de toutes les prescriptions destinées à assurer la publicité de la procédure, c) l'absence d'oppositions ou de demandes d'inscription au registre spécial – le conservateur de la propriété foncière procède à l'immatriculation et à l'inscription des droits réels immobiliers dans le livre foncier.

Le dossier relatif à la demande en immatriculation ainsi que le plan établi, sont transmis par le conservateur avec les oppositions formées au greffe du tribunal, puis au juge compétent. Ce magistrat met les opposants en demeure de lui faire parvenir leur requête introductive d'instance dans un délai de quinze jours, augmenté des délais de distance ; à défaut de quoi le tribunal déclare la réclamation non avenue. La requête introductive d'instance doit contenir tous les moyens invoqués par le requérant et être accompagnée des pièces à l'appui. Le juge invite le requérant à prendre connaissance du dossier et à y répondre dans un délai de quinze jours. Ce délai expiré, l'affaire est inscrite au rôle d'office par le greffier. Huit jours au moins avant le jour où l'affaire doit être appelée en audience publique, les parties sont averties par lettre du greffier. Elles peuvent alors

présenter au tribunal leurs observations orales ou écrites.

Le tribunal prononce l'admission de tout ou partie de l'immatriculation. Il ordonne l'inscription des droits réels dont il a reconnu l'existence et fait rectifier le bornage et le plan s'il y a lieu. Il peut, à la demande de la partie lésée, prononcer contre l'auteur d'une opposition reconnue vexatoire ou de mauvaise foi, une condamnation à des dommages et intérêts.

Aussitôt le jugement rendu et au plus tard dans un délai de huitaine, il est notifié à toutes les parties et au conservateur de la propriété foncière. Toute partie peut, dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement, interjeter appel par une déclaration au greffe du tribunal. Si le jugement n'est pas frappé d'appel, le dossier de l'affaire est retourné au Conservateur par le greffier, avec une expédition du jugement visé par le président de la juridiction et un certificat de non appel. Le conservateur se conforme à ce jugement pour établir le titre foncier, s'il y a lieu après rectification du bornage et du plan.

S'il y a déclaration d'appel, le greffier notifie aussitôt toutes les parties en cause et le conservateur. Il transmet le dossier au greffe de la cour par l'intermédiaire du parquet. Ce dossier doit obligatoirement comprendre une expédition du jugement critiqué établi par le greffier et visé par le président de la juridiction.

Les parties sont autorisées à produire tout mémoire et à fournir toutes observations orales qu'il croira utile. L'affaire est retenue et mise en délibéré par la cour qui peut ordonner toutes mesures d'information qu'elle juge utiles. La décision d'appel doit être notifiée dans les huit jours de son prononcé.

Au vu de cet arrêt, le Conservateur peut procéder à l'établissement du titre foncier, après rectification si besoin du bornage et du plan. Le titre foncier établi comporte la description de l'immeuble, l'indication de sa contenance, des plantations et constructions qui s'y trouvent, l'inscription des droits réels existant sur l'immeuble et des charges qui le grèvent. Le titre foncier ainsi établi certifie la propriété résultant de la procédure de concession.

En somme, l'obtention d'un titre de propriété sur un terrain requière le suivi d'une procédure longue et couteuse. Lors de l'atelier de lancement de l'harmonisation des instruments juridiques relatifs au foncier, tenu le 11 décembre 2012 à Bangui, il a été révélé que depuis la création de l'État centrafricain, seuls 9000 titres fonciers ont été délivrés. Il convient d'en déduire que les populations, en particulier les communautés forestières et autochtones, doivent faire face à des procédures dont la complexité se traduit par une quasi-impossibilité d'accéder officiellement à la propriété, bien que ces populations expriment souvent la volonté de revendiquer la propriété des terres.[22]

Il faut enfin relever que ces formalités ne peuvent être remplies que par des personnes physiques ou par des groupes ayant une personnalité juridique reconnue ; ce qui n'est pas le cas des peuples autochtones ou de certains villages bantous, qui ne peuvent par conséquent pas accéder collectivement à la propriété par immatriculation.

L'étude critique de la législation centrafricaine relative aux droits des populations sur les terres a fait apparaître deux constats majeurs : une absence de prérogatives de fait des populations sur les terres et une limitation de leurs droits de propriété. De tels constats sont pourtant en contraction avec la réalité observée sur le terrain, à savoir l'exercice par les populations de prérogatives de fait sur les terres et leurs revendications de la propriété des terres. Ceci révèle un décalage entre le droit légal et le droit vécu, entre légalité et légitimité. La réconciliation de cet antagonisme devrait par conséquent être l'objectif premier de toute entreprise de réforme du droit positif, afin de faciliter l'adhésion des populations, et permettre à ces dernières de bénéficier d'une protection légale effective, du fait d'une meilleure prise en compte des réalités sociales. C'est pour contribuer à la construction d'un tel droit que les recommandations suivantes ont été élaborées.

[22] De façon plus générale, il est important de noter que souvent les titres fonciers ne recouvrent pas la totalité des terres utilisées par les collectivités ou les peuples autochtones. En ce qui concerne les populations autochtones, selon la Convention n°169 de l'OIT, le terme « terres » des peuples autochtones est compris dans un sens large et recouvre « *la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière* » (article 13.2).

CHAPITRE 2 : RECOMMANDATIONS POUR LA PROMOTION DES DROITS DES POPULATIONS FORESTIÈRES SUR LES TERRES EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Suggérer des pistes pour que le droit foncier de la République centrafricaine assure la promotion et la protection des droits des populations forestières sur la terre, tel est l'objectif principal des présentes recommandations qui s'appuient sur plusieurs données : les limites du droit existant, les résistances à son application, et les engagements internationaux de l'État Centrafricain, qui prônent la préservation des droits des populations sur les terres, qu'elles soient ou non immatriculées.

Partant de ce que le droit foncier en vigueur en République centrafricaine ne reconnaît de droits – individuels et non collectifs – que sur les terres disposant de titres fonciers immatriculés, et attribue à l'État toutes les terres non immatriculées ; les recommandations ne peuvent se limiter à proposer de corriger le système existant, mais doivent inciter au projet ambitieux de reconstruire le cadre légal en la matière.

Cette refonte du droit foncier devrait en effet permettre d'intégrer tous les droits individuels et collectifs que les textes internationaux, en particulier la Convention 169 de l'OIT, recommandent de prendre en compte. Cette reconstruction doit notamment déboucher sur un droit reconnaissant et protégeant à la fois les prérogatives *de fait et les prérogatives de droit* des populations forestières. De manière générale, il parait essentiel de recommander la restauration de la possession des populations sur les terres (section 1) et une meilleure reconnaissance de leur droit de propriété foncière (section 2).



2.1 PREMIÈRE RECOMMANDATION GÉNÉRALE : RESTAURER LA POSSESSION DES POPULATIONS SUR LES TERRES

Cette recommandation générale est dictée à la fois par les informations recueillies auprès des représentants des communautés forestières et autochtones – qui revendiquent la possession de terres non immatriculées malgré le cadre légal qui les attribue à l'État –, et par la nécessité de respecter la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux. La convention pose en son article 14 que : « *les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. (…) les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession* ».

Pour restaurer la possession des populations sur les terres, qu'elle soit individuelle ou collective, nous recommandons :

- La réforme de la législation actuelle pour aboutir à la création d'un domaine « par défaut » à côté des domaines privé et public (1) ;
- La modification des prérogatives de l'État sur ce domaine « par défaut » (2) ;
- La suppression de la redevance d'occupation ou d'exploitation (prévues par les textes actuels) pour les terres susceptibles de possession par les populations (3) ;
- La reconnaissance d'un droit à être consulté et d'un droit à l'indemnité au préalable de tout déguerpissement d'un terrain possédé (4) ;
- L'organisation d'une protection de la possession des populations sur les terres (5).

1. Création d'un domaine « par défaut » à côté des domaines public et privé

La législation actuelle distingue deux domaines fonciers : le domaine public et le domaine privé. Or, cette distinction bipartite n'est pertinente que dans un contexte où l'intégralité des terres, dans un pays donné, a au préalable fait l'objet d'une affectation reconnue. Tel est le cas par exemple de certains États européens, où il n'existe plus de terres « réputées vacantes et sans maitre ». En revanche, en RCA et en zones forestières notamment, où de nombreux territoires n'ont pas fait l'objet d'une appropriation formelle, cette distinction binaire conduit à considérer l'État comme propriétaire de toutes les terres non-titrées, au détriment des communautés locales et autochtones, qui de ce fait se trouvent privées de droits sur les terres qu'elles occupent depuis des millénaires, et ce sans contrepartie ni justification.

La reconnaissance de droits aux communautés ne devrait pas nécessiter une quelconque procédure (enregistrement ou d'immatriculation) pour sortir les terres qu'elles revendiquent du domaine privé de l'État. Ces terres devraient d'emblée être rangées dans une catégorie « par défaut », regroupant toutes les terres non attribuées, mais susceptibles de possession par les communautés ou par tout autre acteur, y compris par l'État.

De tels régimes fonciers ont existé dans de nombreux pays, y compris africains, et existent encore aujourd'hui, sous diverses formes et appellations. Une telle suggestion n'est donc pas innovante, car il s'agirait seulement d'une mise en cohérence de la législation centrafricaine avec ses engagements internationaux et avec l'idéal de justice.

DIFFÉRENTS TYPES DE RÉGIMES FONCIERS DISPOSANT D'UN DOMAINE « PAR DÉFAUT »

Dans les années 1955, lors de l'élaboration de nouveaux régimes fonciers dans divers pays francophones, une tendance avait émergée pour que la charge de la preuve revienne à l'État, permettant *de facto* la sécurisation des droits coutumiers. Ceci avait été rendu possible par l'introduction d'une catégorie de terre « par défaut », qui a parfois été nommée « domaine national » ou « domaine rural ». La possession des terres pouvait alors être reconnue aux personnes et aux communautés, même en l'absence de titre de propriété. Tel était le cas en RCA entre 1960 et 1964. De tels régimes demeurent aujourd'hui en vigueur dans des pays comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Sénégal, le Togo, etc.[23]

Cependant, après les indépendances et au nom du principe de souveraineté nationale, certains pays africains dont la RCA, ont été tentés par le système selon lequel toutes les terres appartiennent à l'État, et ont supprimé cette catégorie de terre.

Un consensus se développe désormais autour de la nécessité de reconsidérer ce type de régime foncier, et de remettre en cause la présomption de domanialité de l'État.[24] A Madagascar par exemple, la loi foncière de 2005 a fait sortir les terres non-titrées de la catégorie de « *terrains domaniaux constitués par le domaine public et les domaines privés de l'État* » pour les ranger dans la catégorie de « *propriétés privées composées des terrains titrés, cadastrés, certifiés, ou non-titrés mais faisant l'objet d'occupation coutumière* ».[25] Au Burkina Faso, le législateur a également fait le choix de ranger « *les possessions foncières rurales* » (terres non titrées) dans une catégorie appelée « *patrimoine des particuliers* », qui est distincte du domaine de l'État.[26]

[23] « Domaine national », comme au Cameroun, au Togo et au Sénégal.
Voir par exemple : Banque mondiale, *Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière au Sénégal (CAGF), Rapport final*, 2013, p.32. Disponible sur : https://www.africaportal.org/documents/10685/Rapport_LGAF-Senegal_BM-IPAR_Version_finale-2.pdf.

« Domaine rural », comme en Côte d'Ivoire ou au Gabon par exemple.
Voir : A. Karsenty, *Large-Scale Acquisition of Rights on Forest Lands in Africa*, CIRAD et Rights and Resources Initiatives, 2010, p.3. Disponible sur : http://www.pfbc-cbfp.org/docs/research_docs/RRI_Acquisition%20-%20FINAL.pdf.

[24] A. Karsenty, Idem, p.1-2.
Ph. Lavigne Delville et A. Mansion, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Comité technique "Foncier & développement", 2015, p.57. Disponible sur : https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/gouvernance/evenements-et-actualites-sur-le-23101/article/rapport-la-formalisation-des

[25] Banque mondiale, *Madagascar : Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)*, 2011, p.18.
Disponible sur http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/LGAF_Madagascar2011_rapport_final.pdf

[26] Le régime foncier du Burkina Faso est composé de trois catégories :
- Le domaine de l'État, subdivisé en domaine publique et domaine privé de l'État,
- Le domaine des Collectivités, car le Burkina Faso est un État décentralisé,
- Le patrimoine des particuliers, qui comprends notamment « les possessions foncières rurales ».

Banque mondiale, *Burkina Faso : Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)*, 2014, p.46.
Disponible sur http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Burkina_Faso_Final_Report.pdf

2. Modification des prérogatives de l'État sur les terres du domaine « par défaut »

Dans la législation centrafricaine, il est clairement inscrit que l'État est propriétaire des terres non objets de titre de propriété et ne faisant pas partie du domaine public. Pour créer le domaine « par défaut » – en réaffectant des terres du domaine privé de l'État à une troisième catégorie de terres sur lesquelles l'État n'est pas propriétaire –, il faut modifier les prérogatives de l'État et transformer son droit de propriété sur ces terres en droit de garde. La garde permet à l'État de contrôler l'utilisation de la terre sans en avoir l'exclusivité.

La modification des prérogatives de l'État sur les terres du domaine « par défaut » aurait également pour conséquence de soumettre l'État aux mêmes procédures d'appropriation que tout autre acteur. Au lieu d'être propriétaire par simple déclaration de la loi, l'État se trouverait sur un pied d'égalité avec les possesseurs pour accéder à la propriété.

La mise en œuvre d'une telle recommandation ne vise pas à organiser une perte de souveraineté de l'État, car il conserverait l'entièreté de son pouvoir décisionnel quant à l'affectation des terres non attribuées. L'enjeu est simplement d'ouvrir la voie vers une immatriculation directe (sans procédure de déclassement), au profit des populations qui occupent et préservent ces espaces depuis longtemps.

3. Suppression de la redevance sur l'exploitation des espaces non appropriés

Dans la législation actuelle, l'exercice d'une activité sur la terre, pour faire de l'agriculture par exemple, nécessite le paiement par les populations de taxes ou redevances à l'État. La création d'un domaine ni public ni privé composé des espaces susceptibles de possession doit s'accompagner d'une suppression de telles taxes et redevances sur ce domaine. Cette suggestion est une simple consécration de la pratique car, à l'heure actuelle, malgré les textes, les populations ne payent pas de redevances pour cultiver les terres considérées comme propriété de l'État. Par conséquent, sa suppression ne devrait pas poser de problème particulier.

4. Reconnaissance d'un droit à être consulté et d'un droit à l'indemnité au préalable de tout déguerpissement d'un terrain possédé

La loi actuelle, qui fait de l'État le propriétaire des espaces susceptibles d'être possédés par les populations, enlève à ces dernières toute prétention sur les transactions ou mises à dispositions de ces terres à autrui. C'est une injustice en ce que l'État peut utiliser ou installer, contre rémunération, des investisseurs sur des terres récupérées sans contrepartie auprès des communautés qui les occupaient et/ou exploitaient au titre de la coutume.

Du fait que les communautés ne peuvent être reconnues comme possesseurs ou propriétaires, la loi ne prévoit aucune consultation préalable aux activités envisagées sur les terres qu'elles occupent (à l'exception de l'article 18 du code forestier, dans le cas de la création des waires protégées).

Cependant, en son article 6, la Convention 169 de l'OIT impose aux gouvernements de :

« a. Consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ;

b. Mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent ;

c. Mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.

Les consultations effectuées en application de la présente convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un

accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées ».

La justice voudrait également que soit reconnu aux populations, sur leurs territoires coutumiers, un droit à l'indemnité lorsque les activités de l'État ou d'investisseurs portent atteinte aux prérogatives des communautés. Parce qu'elles ne sont pas propriétaires, les populations ne sont pas expropriées, mais déguerpies et devraient avoir droit à une indemnité de déguerpissement. Il est souhaitable d'inscrire dans les lois le principe du déguerpissement et d'indiquer le barème d'indemnisation des populations ayant perdu des biens, des constructions ou des récoltes à l'occasion de leur déguerpissement.

La Convention stipule également en son article 16 que « *ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées* ». Par ailleurs, « *les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait* ».[27] Il est important de signaler ici que, au-delà des cas de déguerpissement d'un terrain possédé, le principe d'indemnisation posé par la Convention a une portée plus large et s'applique généralement à tout dommage que pourraient subir les peuples intéressés en raison de « *tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres* ».[28]

De telles dispositions sont non seulement essentielles pour les peuples autochtones, tel que le prévoit la Convention 169 de l'OIT, mais devraient aussi être généralisées pour l'ensemble des populations centrafricaines.

5. Institution de mécanismes de protection des droits des possesseurs

Pour assurer une protection accrue de la possession des populations, il faut instituer des mécanismes de sauvegarde et de protection des droits des possesseurs, notamment des actions possessoires et des actions de sauvegarde contre les troubles de jouissance. Les actions possessoires sont celles qui permettent à celui qui n'est pas propriétaire d'empêcher aux tiers d'accéder au terrain qu'il occupe. Les actions de sauvegarde contre les troubles de jouissance consistent à punir par des amendes ou des peines de prison ceux qui viennent perturber l'occupation.



[27] Article 16

[28] Article 15

2.2 DEUXIÈME RECOMMANDATION GÉNÉRALE : FACILITER L'ACCÈS DES POPULATIONS À LA PROPRIÉTÉ

Extraits de la Constitution de la République centrafricaine, adoptée par référendum le 13 décembre 2015, et affirmant le caractère fondamental du droit de propriété :

Préambule :

« Le peuple centrafricain (…) Réaffirme son adhésion à la Charte de l'organisation des Nations Unies, à la déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, aux pactes Internationaux du 16 décembre relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels d'une part et aux droits civils et politiques d'autre part, réaffirme son attachement à la Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples du 21 juin 1981 ».

Article 18 :

« Toute personne physique ou morale a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété, sauf pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation ».

Extraits des textes internationaux ratifiés par la République centrafricaine affirmant le caractère fondamental du droit de propriété et du droit à la terre :

Déclaration Universelle des droits de l'Homme – Article 17

« Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété »

Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples – Article 14

« Le droit de propriété est garantie, il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce conformément aux dispositions des lois appropriées »

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale – Art. 5

« […] les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : […]

v) Droit de toute personne, aussi bien seule qu'en association, à la propriété »

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones – Article 26

« 1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.

2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.

3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés. »

L'ineffectivité de la législation centrafricaine en vigueur, son inadéquation avec les conventions internationales et les réalités locales, ainsi que la nécessité de faciliter l'accès des populations à la propriété foncière, fondent les recommandations suivantes.

A. Reconnaissance et protection de la propriété coutumière

- **Affirmer explicitement que même en l'absence de titre foncier, les populations conservent leurs droits fonciers préexistants,**[29] car la reconnaissance de droits sur des terres possédées coutumièrement ne peut dépendre d'une quelconque procédure ;

- **Faciliter le passage de la propriété coutumière à la propriété par titre foncier,** en instituant des mécanismes de constatation de la propriété coutumière suivie de l'établissement du titre foncier, individuel ou collectif, sans possibilité pour l'État de remettre en cause cette propriété ;

- **Réduire les étapes et les coûts de l'immatriculation des terrains.** En l'état actuel, la procédure est à la fois administrative et judiciaire ; il est souhaitable de faire un choix en faveur d'une procédure pilotée par l'administration seule jusqu'à la délivrance du titre foncier par le conservateur ;

- **Restaurer le caractère perpétuel du droit de propriété sur les terres.** Pour les particuliers, il serait souhaitable de supprimer la règle de prescription trentenaire pour non usage pour que soit maintenu le caractère perpétuel de la propriété ;

- **Supprimer, ou à défaut redéfinir, la notion de mise en valeur** comme condition d'accès à la propriété, pour intégrer les mécanismes qui ne détruisent pas l'environnement mais le valorisent.

B. L'insertion de la notion de propriété collective

L'analyse des textes centrafricains a révélé que la propriété est essentiellement individuelle ; chaque citoyen ou chaque personne morale, qui mène à son terme une procédure d'immatriculation pour la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, devient propriétaire avec le pouvoir de jouir et de disposer de ses terres de la manière la plus absolue. Nous avons vu néanmoins qu'un tel mode d'accès à la propriété impose des démarches complexes et d'importants moyens financiers que bien souvent n'ont pas les communautés forestières, en particulier les peuples autochtones. Ces derniers, dont les connaissances des procédures foncières sont souvent limitées voire inexistantes, peuvent également se trouver exposés à la spoliation par des spéculateurs peu scrupuleux.

La promotion de la propriété collective peut permettre de conjurer ce risque. La propriété est dite collective lorsqu'un bien, ou une masse de biens, est soumise à la maîtrise de plusieurs personnes.[30] Tous les propriétaires du même bien disposent alors de pouvoirs identiques sur celui-ci, et aucun ne peut l'aliéner, le vendre ou le donner sans le consentement de tous les autres – dans le cas contraire, une telle aliénation serait nulle et de nul effet.

L'un des atouts de la propriété collective est de pouvoir faciliter l'immatriculation ou la constatation des droits fonciers coutumiers par une communauté, qui peut alors conjuguer ses efforts pour sécuriser son espace et/ou compter sur un appui extérieur pour cette sécurisation. De plus, elle aboutit à la sécurisation de l'espace approprié au profit de tous et de chacun en évitant que des membres de la communauté ne soient trompés de manière à aliéner leur portion.

---

[29] Une telle formulation figure par exemple dans la Loi n°5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones en République du Congo. Article 32 : « *L'Etat facilite la délimitation de ces terres sur la base de leur droit foncier coutumier, en vue d'en garantir la connaissance. En l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants. Les droits des populations autochtones sur leurs terres sont imprescriptibles et inaliénables, sauf en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.* »

[30] S. Schiller, *Droit des biens*, 3ème édit. Paris, Dalloz, 2007, pp. 205 et s.

La propriété collective présente aussi l'intérêt d'être le meilleur moyen de combiner le droit moderne avec les droits coutumiers. Car, si le droit moderne permet de sécuriser l'espace commun, le droit coutumier permet de gérer les rapports au sein de l'espace sécurisé, chaque membre de la communauté sachant exactement quels sont ses droits d'après la coutume.

Un troisième atout est que la propriété collective faciliterait la mise en œuvre de l'article 17 de la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, qui dispose que les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi, en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

C. La sécurisation des terres des peuples autochtones

Cette recommandation est basée sur la compréhension des modes de fonctionnement des peuples autochtones en République centrafricaine qui, de par leur nature semi-nomade, peuvent utiliser de façon temporaire et cyclique les terres et ressources de la forêt. L'objectif est ici de promouvoir la sécurisation des droits de propriété foncière de ces peuples, en conformité notamment avec les normes internationales.

Dans le contexte centrafricain, il faut tenir compte de la ratification par ce pays de la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, dont l'article 14 dispose : « *Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession* ».

L'État a le devoir de veiller à la sécurisation des droits de tous les peuples vivant sur son territoire, spécialement des peuples vulnérables. Or, en l'état actuel de la législation centrafricaine, il est des espaces où la propriété des terres est impossible. Tel est le cas des forêts tropicales, où vivent les peuples autochtones, et où la voie de l'immatriculation est impraticable du fait de la complexité des procédures, de l'éloignement des administrations foncières et de l'obligation de mise en valeur allant à l'encontre des pratiques coutumières de ces peuples.

Dans un contexte où divers types d'activités sont développées sur les terres de ces populations, l'État doit prendre des précautions pour préserver leurs espaces de vie, et s'assurer de leur consultation, en respectant notamment le principe du consentement, libre, informé et préalable (CLIP), ainsi que les institutions des peuples autochtones. En cas de déplacement à titre exceptionnel, l'État doit assurer l'indemnisation de ces populations, et faciliter l'identification d'autres espaces de vie adéquate. D'autres mesures pourraient notamment consister à interdire l'accès des opérateurs économiques aux terres de ces communautés, ou à s'assurer que ces opérateurs ne puissent en aucune circonstance demander leur déplacement.[31]

[31] Telle était la demande de représentants des peuples autochtones, lors de l'atelier, organisé du 3 au 5 décembre 2012, relatif à l'étude de la législation centrafricaine au vu de la Convention 169.

CONCLUSION

La présente étude met en lumière certaines faiblesses de la législation foncière centrafricaine en matière de promotion et de protection des droits des communautés locales et autochtones, en particulier en zones forestières. Du fait de ses multiples implications légales et pratiques, la non reconnaissance de la possession constitue un point central de l'analyse. En effet, en faisant de l'État le propriétaire de toutes les terres non-titrées, la loi de 1964 est venue, d'une part, retirer aux communautés le droit de posséder leurs territoires coutumiers, c'est-à-dire d'accéder à la propriété par la simple constatation de leur occupation de longue date, et d'autre part, leur imposer des procédures extrêmement longues et complexes. Certaines procédures, telles que l'exigence de 'mise en valeur', vont d'ailleurs à l'encontre de leurs pratiques coutumières et des efforts visant la protection de l'environnement et de la biodiversité. Dans l'incapacité de suivre ces dispositions légales en vue de l'immatriculation de leurs terres, les communautés forestières ne peuvent alors détenir que des droits précaires (usage et jouissance), et peuvent être contraintes au paiement d'un loyer ou d'une redevance, si l'État propriétaire décidait de l'exiger. Par ailleurs, du fait qu'elles ne sont ni possesseurs ni propriétaires, l'État peut procéder au déguerpissement de ces communautés, sans que la loi nationale en vigueur ne l'oblige à respecter leurs droits à la consultation et à une indemnisation équitable. Ceci est contraire aux engagements internationaux de l'État, en particulier à la Convention n°169 de l'Organisation Internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux, qui protège les droits des communautés autochtones sur leurs terres coutumières, qu'elles soient immatriculées ou non.

L'étude a ainsi pu démontrer que le législateur centrafricain ne saurait se limiter à corriger le régime foncier, mais devrait au contraire entreprendre un ambitieux projet de refonte du cadre légal en la matière. L'une des principales recommandations consiste à proposer un régime qui permette d'emblée la sécurisation des droits fonciers coutumiers, même en l'absence de toute procédure. Par la création d'une catégorie de terres distincte du domaine public et du domaine privé de l'État, le législateur aurait la possibilité de faire de la possession un mode d'accès direct à la propriété, en renversant la charge de la preuve au profit des communautés : en rangeant toutes les terres non titrées et susceptibles de possession dans une catégorie « par défaut », dont l'État n'est que le garant au lieu d'être le propriétaire, tout nouvel acquéreur, y compris l'État, devra au préalable s'assurer que ces terres ne sont pas possédées par autrui, et se trouvera dans l'obligation de consulter et d'obtenir le consentement des potentiels occupants, ainsi que de les indemniser le cas échéant. La proposition de supprimer la présomption de propriété de l'État ne peut cependant être perçue comme une atteinte à sa souveraineté, puisque l'État assure seul l'administration de tout le territoire national, à la fois des terres dont il est propriétaire et de celles possédées par autrui. Une telle réforme du régime foncier permettrait en revanche à la RCA de respecter ces engagements précités, et de prévenir tout conflit pouvant découler de la négation des droits fonciers des populations.

L'analyse a aussi permis de formuler un ensemble de recommandations pour rendre le droit foncier réellement applicable, notamment par sa mise en cohérence avec les pratiques coutumières des populations. L'insertion de la notion de propriété collective dans la loi nationale, est par exemple l'une des nécessités dictées par le contexte socio-culturel, qui permettrait de sécuriser des terres au profit d'une communauté dans son ensemble, et de prévenir les risques d'accaparement par des individus influents. La prise en compte des capacités et moyens financiers des communautés forestières doit également inciter à la révision des procédures d'enregistrement et d'immatriculation des terres, afin de les rendre accessibles au plus grand nombre et de faciliter le passage de la propriété coutumière à la propriété par titre foncier. Cependant, bien que l'acquisition de titres fonciers constitue une sécurité juridique supplémentaire pour les communautés qui souhaitent en faire la démarche, le législateur centrafricain devrait avoir pour constante préoccupation la protection des droits coutumiers préexistants, même en l'absence de toute procédure légale. Cette préoccupation est pertinente pour la révision des lois relatives au foncier, mais aussi pour diverses lois sectorielles et leurs textes d'application, relatifs notamment aux secteurs agricole, forestier, minier et à la protection de l'environnement et de la biodiversité. Par conséquent, l'élaboration d'une loi-cadre qui garantisse les droits fondamentaux des populations est l'une des étapes importantes du processus de réforme foncière, et devrait servir de référence pour toute autre réforme politique ou légale.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

I. OUVRAGES

Cornu (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Quadrige, Presses Universitaires de France, 2015.

Demetz (H.), *Le régime foncier en Afrique Equatoriale Française*, Annecy, 1939.

Schiller (S.), *Droit des biens*, Paris, Dalloz, 2017.

Terré (F.), *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 2015.

Terré (F.), Lequette (Y.) et Simler (Ph.), *Droit civil, Les biens*, 8ème édition, Paris Dalloz, 2017.

Zenati-Castaing (F.) et Revet (Th.), *Les biens*, 3ème édition, Paris, Presses Universitaires de France, 2008.

II. RAPPORTS ET ARTICLES

Banque mondiale, *Madagascar : Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière* (CAGF), 2011.

Banque mondiale, *Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière au Sénégal* (CAGF), 2013.

Banque mondiale, *Burkina Faso : Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière* (CAGF), 2014.

Binot Daou (A.) et Joiris (V.), « Règles d'accès et gestion des ressources pour les acteurs des périphéries d'aires protégées : foncier et conservation de la faune en Afrique subtropicale », in *VertigO - revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-Série n°4, novembre 2007.

Björn (R.) et Tropical Forest Trust, « L'heure du repas : dans une tribu de pygmées provisoirement établie dans la concession de Kabo », *OIBT, Actualités des forêts tropicales* 14/2, 2006.

Blague (A.), Danagoro (J.P.), Malo (D.) et Samba (M.S.), « La dualité vive entre les normes juridiques et les pratiques coutumières en République Centrafricaine », in *Land reform*, FAO, 1999.

Commission africaines des droits de l'homme et des peuples, *Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations autochtones*, adopté lors de sa 28ème session ordinaire, 2005.

Commission Africaine des Droits de l'homme et des peuples, *Rapport du groupe de travail de la Commission Africaine sur les populations/communautés autochtones, Visite de recherche et d'information en République Centrafricaine, 15-28 janvier 2007*, publié par ACHPR et IWGIA, 2009.

Friedrich (A.), *Le foncier : un défi* pour la *CEMAC, analyse régionale et recommandations*, étude réalisée avec le soutien de la GIZ, juillet 2012.

Gilbert (J.), *Etude de la législation de la République Centrafricaine au vu de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux*, Maison de l'Enfant et de Femme Pygmées (MEFP), Rainforest Foundation UK (RFUK), Haut-Commissariat aux droits de l'homme de la République centrafricaine, Bangui, février 2012.

International Crisis Group, *Centrafrique : les racines de la violence*, Rapport Afrique N° 230, 21 septembre 2015.

Karsenty (A.), *Large-Scale Acquisition of Rights on Forest Lands in Africa*, CIRAD et Rights and Resources Initiatives, 2010.

Lavigne Delville (Ph.) et Mansion (A.), *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Comité technique "Foncier & développement", 2015.

Ntampaka (C.), *Gouvernance forestière en Afrique centrale*, FAO, décembre 2008.

Rainforest Foundation UK, *Rapport sur la situation des peuples autochtones des forêts de la République Centrafricaine,* janvier 2009.

Rainforest Foundation UK, *Repenser la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo*, mars 2015.

PNUD, *Rapport sur le développement humain,* 2016.

III. TEXTES ET DÉCLARATIONS

A. Internationaux

Déclaration universelle des droits de l'homme, New York, 10 décembre 1948.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 16 décembre 1966.

Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles, Alger, 15 septembre 1968.

Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, juin 1981.

Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, Genève, 27 juin 1989.

Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, juin 1992.

Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992.

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Kyoto, 11 décembre 1997.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, New York, 13 septembre 2007.

Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, Union Africaine, 2010.

Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts en Afrique centrale, COMIFAC, 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, FAO, 11 mai 2012.

B. Nationaux

Constitution de la République Centrafricaine, adoptée par référendum le 13 décembre 2015.

Loi n° 60.136 du 27 mai 1960, fixant le régime domanial et foncier de la république Centrafricaine.

Loi n° 63.441 du 09 janvier 1964, relative au domaine national.

Ordonnance 76.01 du 08 janvier 1976, fixant le régime de la propriété foncière en République Centrafricaine.

Loi n° 84.045 du 2 juillet 1984, relative à la protection de faune et à la réglementation de la chasse.

Ordonnance N° 84.045 du 27 juillet 1984, portant protection de la faune sauvage et réglementant l'exercice de la chasse.

La loi 08.022 du 17 octobre 2008, portant Code Forestier en République Centrafricaine.

Loi n° 9.005 du 29 avril 2009, portant Code minier.

Ordonnance n°67.023 du 18 avril 1967, fixant les modalités d'attribution des terrains domaniaux dans la commune de Bangui.

Ordonnance n°71.015 du 11 février 1971, fixant la procédure d'attribution des terrains domaniaux.

Ordonnance n° 72.022 du 17 mars 1971, complétant les dispositions de l'ordonnance n° 71.015 du 11 Février 1971 relative à la procédure d'attribution des terrains domaniaux et modifiant la composition du comité consultatif domanial.

Ordonnance n°71.088 du 6 août 1971, fixant les conditions d'attribution des terrains en bordure des routes nationales et régionales.

Ordonnance n°76.01 du 08 janvier 1976, fixant le régime de la propriété foncière en République Centrafricaine.

Décret du 28 mars 1899, fixant le régime de la propriété foncière.

Décret N°09.111 du 28 avril 2009, fixant les modalités d'application de la loi N°08.022 du 17 Octobre 2008, portant code forestier de la République Centrafricaine.

Décret N°15.463 du 03 décembre 2015, fixant les modalités d'attribution et de gestion des forêts communautaires en République Centrafricaine.

Arrêté N°09.021 du 30 avril 2009, fixant les modalités d'application de la loi N°08.022 du 17 octobre 2008, portant code forestier de la République Centrafricaine.

Le projet CoNGOs, « *Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo* », est géré par un consortium d'ONG, dirigé par IIED, dont l'objectif est de contribuer, par le développement d'une foresterie communautaire équitable et durable, à l'amélioration de la gouvernance et des moyens d'existence des communautés forestières dans le Bassin du Congo. Le projet est mis en œuvre au Cameroun, en République centrafricaine, en République du Congo et en République démocratique du Congo (RDC), et dans une certaine mesure au Gabon. Un dialogue, des activités d'échanges d'expérience et de plaidoyer seront également entrepris au niveau régional. Les membres du consortium CoNGOs sont International Institute for Environment and Development (IIED), ClientEarth, Fern, Forest Peoples Program (FPP), Rainforest Foundation UK (RFUK) et Well Grounded.

Cette recherche a été financée par UK Aid, l'agence d'aide du gouvernement britannique, cependant les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement du Royaume-Uni.

RAINFOREST FOUNDATION UK
SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

2-4 The Atelier, Old Dairy Court,
17 Crouch Hill, London N4 4AP
+44 (0)20 7485 0193
info@rainforestuk.org

Rainforestfoundationuk.org

Registered Charity No. 1138287 | Registered Company No. 7391285