

Briefing

Acquisition des terres et droits fonciers ; Droit

Mots-clés :
Droits fonciers, investissements fonciers, outils juridiques, Guinée



Date de publication

Mars 2021

Points clés

La promotion des grands investissements dans les secteurs agricoles et des ressources naturelles pour stimuler la croissance économique ne doit pas se faire au détriment des droits fonciers légitimes.

Les réformes foncières en cours devraient aboutir à la reconnaissance juridique des droits coutumiers collectifs des communautés rurales.

L'ensemble des politiques foncières devraient s'attacher à trouver l'équilibre entre législation moderne et pratiques coutumières favorables aux droits fonciers des femmes.

Les législateurs devraient donner la priorité à la décentralisation des services de gestion foncière et au renforcement des compétences des acteurs locaux.

Réformes foncières en Guinée : défis et perspectives pour la reconnaissance des droits légitimes

En Guinée, la législation foncière et les processus de réformes successifs ont montré leurs limites face à la multiplication des grands projets d'exploitation des terres et des ressources naturelles en milieu rural. Le gouvernement a lancé récemment de nouvelles réformes de sa gouvernance foncière. Pour assurer leur réussite, plusieurs défis majeurs devront être relevés en priorité : droits coutumiers collectifs des populations locales peu ou pas reconnus, mécanismes inadaptés de résolution des litiges, accès inéquitable des femmes aux terres... Cette note politique définit en détail ces problématiques et fournit des recommandations pertinentes pour alimenter ces travaux de réforme, afin de s'orienter vers une gouvernance foncière responsable, qui reconnaisse et protège les droits fonciers légitimes des populations face aux grands investissements.

En 1992, la République de Guinée s'est dotée d'un Code foncier et domanial (CFD) en vue de cadrer la problématique foncière dans le pays. Cette loi et les processus de réformes successifs ont montré leurs limites face à un nombre croissant de grands projets d'exploitation des ressources naturelles.

L'orientation économique du pays, axée sur la mise en valeur du potentiel minier et la mise en place d'un cadre législatif attrayant pour l'investissement agricole à grande échelle, a accentué la pression sur les terres en milieu rural, provoquant notamment une augmentation de l'insécurité foncière et une raréfaction des terres dans les zones rurales. Si la promotion

des grands investissements dans les ressources naturelles semble être une initiative salubre pour la création d'emplois et la sécurité alimentaire, elle risque dans le même temps de desservir l'agriculture familiale, pratiquée par 60 % des populations rurales et occupant 95 % des terres agricoles,¹ et d'accroître l'instabilité économique de ces populations à travers l'accaparement de terres majoritairement assujetties aux droits fonciers légitimes, y compris les droits fonciers coutumiers collectifs.

La Guinée a lancé récemment de nombreuses réformes de sa gouvernance foncière, notamment à travers l'organisation d'« états généraux sur le foncier » (EGF) ; la rédaction

Les textes légaux sur le foncier sont nombreux, pourtant très peu de dispositions existent sur la reconnaissance des droits fonciers légitimes

d'un projet de Loi d'orientation agricole (LOA) ; et l'élaboration d'un référentiel national pour harmoniser les pratiques relatives à la réinstallation des populations impactées par

les projets de développement. Cette note politique vise à définir quelques problématiques foncières majeures et à fournir des recommandations pertinentes pour alimenter ces travaux de réforme, afin de s'orienter vers une

gouvernance foncière responsable, axée sur la reconnaissance et la protection des droits fonciers légitimes en zone rurale.

Gouvernance foncière en milieu rural : état des lieux des différents obstacles

Une faible reconnaissance des droits fonciers légitimes. La gouvernance foncière en Guinée a connu de multiples mutations au gré des régimes politiques successifs depuis l'indépendance en 1958. Les textes légaux sur le foncier sont donc nombreux, pourtant très peu de dispositions existent sur la reconnaissance des droits fonciers légitimes. Seul l'article 39 du CFD se contente de reconnaître les droits de ceux qui mettent en valeur les terres sous certaines conditions.²

Le moyen légal de reconnaissance des droits fonciers repose essentiellement sur la procédure d'enregistrement et d'immatriculation. Cette dernière est issue d'une conception occidentale de la propriété individuelle, qui ne prend pas en compte la réalité des pratiques foncières en zone rurale, où les communautés détiennent des droits coutumiers collectifs sur la majorité des terres, ni l'analphabétisme généralisé dans ces territoires. Les instruments et les démarches administratives de sécurisation des terres ne sont ainsi pas accessibles aux communautés, qui se heurtent à des obstacles sur le plan de la distance géographique, du coût et de la maîtrise technique des procédures. D'où un faible taux d'enregistrement et d'immatriculation des terres rurales.

Un cadre institutionnel problématique et des mécanismes de résolution des litiges inadaptés. Le cadre institutionnel de la gouvernance foncière en Guinée se caractérise principalement par une multiplicité des acteurs, doublée d'un faible niveau de coordination des politiques et de la législation foncières.

Les commissions foncières censées permettre la mise en application du CFD au niveau local sont prévues uniquement au niveau des préfectures et des communes de Conakry.³ Or, à notre connaissance seules huit de ces commissions ont été mises en place, et uniquement sur le corridor de Simandou, où a été prévue la construction d'une ligne de chemin de fer pour un grand projet minier. Lesdites commissions ont été établies dans les préfectures concernées par ce projet⁴ afin de faciliter l'installation des rails, ainsi que pour favoriser le règlement amiable et de proximité des contentieux fonciers.

La filière du foncier constitue en effet un terreau fertile pour les conflits en milieu rural en raison des intérêts divergents autour de l'utilisation de la terre. Ces conflits prennent plusieurs dimensions : entre les communautés et l'État, entre communautés et investisseurs, entre éleveurs et agriculteurs, etc.⁵ Deux mécanismes de gestion de ces conflits coexistent en parallèle : les cours et tribunaux d'une part, et les chefs coutumiers d'autre part. Cette dualité est une faille, utilisée par certains justiciables à leur profit de façon opportuniste et abusive.

Les communautés rurales confrontées aux contentieux fonciers ont du mal à recourir aux services des cours et tribunaux. Les services judiciaires sont éloignés et les procédures lentes, coûteuses et complexes, privant dans une certaine mesure ces communautés de leur droit à la justice.

Une insécurité foncière croissante et une pression constante sur les terres. Les grands projets à incidence foncière et l'explosion de la marchandisation des terres sont des facteurs aggravant l'insécurité foncière et la pression sur les terres en milieu rural. Le pays a parié depuis 2010 sur la mise en valeur de son potentiel hydroélectrique avec la construction des barrages de Kaleta, Souapiti, Fomi, Amaria et Koukoutamba. Le boom du secteur minier est également notoire, avec l'augmentation de la capacité de production de bauxite et l'intégration de nouvelles compagnies dans l'écosystème industriel national.

Ce développement exponentiel s'accompagne d'expropriations foncières mettant en péril l'agriculture familiale et l'élevage traditionnel, et augmentant la précarité de communautés rurales déjà démunies.⁶ Les droits fonciers légitimes de celles-ci sont ainsi constamment menacés. En effet, les intérêts économiques liés à ces grands investissements accélèrent les procédures d'expropriation, au mépris de la loi.

Le faible accès des femmes au droit de propriété foncière en milieu rural. La persistance de certaines pratiques coutumières néfastes, la méconnaissance du droit, le faible pouvoir économique des femmes et le non-respect des textes de loi en général obstruent l'accès des femmes aux terres en milieu rural. Des inégalités réelles entre hommes et femmes en matière de propriété foncière sont encore très ancrées.

Conformément aux dynamiques foncières coutumières, les terres appartiennent aux hommes. Elles leur confèrent exclusivement toutes les prérogatives pour gérer les questions foncières, et excluent dans la plupart des cas les femmes de la possession et de l'héritage. Ces dernières ont uniquement des droits d'usage et de jouissance, et ne peuvent exploiter les terres qu'à titre temporaire, risquant à tout moment de se voir retirer ces droits. Pourtant, les droits des femmes sont garantis et protégés à la fois par le droit national guinéen et le droit international.⁷

Des pistes pour une gouvernance foncière respectueuse des droits légitimes en Guinée

Pleinement reconnaître les droits fonciers légitimes des populations locales. Le défi majeur des réformes de la gouvernance foncière à venir en Guinée demeure la reconnaissance, le respect et la protection des droits fonciers coutumiers. Pour relever ce défi, l'État gagnerait à adopter un code foncier rural avec des dispositions innovantes en matière de propriété foncière. Il s'agira de favoriser la transition des droits coutumiers vers le droit moderne en mettant à disposition des communautés de nouveaux documents fonciers : attestations de propriété foncière, attestations de détention de droits fonciers coutumiers etc. Ces documents seraient facilement accessibles, opposables aux tiers et reconnus par les instruments juridiques nationaux, à l'image de ce qui s'est fait récemment dans d'autres pays comme le Mali.⁸

Promouvoir les droits fonciers des femmes. Les simples garanties des instruments juridiques nationaux et internationaux ne suffisent pas en matière d'accès équitable des femmes aux terres en milieu rural. Dans la pratique, il y a lieu de lever les barrières socio-culturelles pour renforcer leurs droits d'accès aux ressources foncières. Le souci de prendre en compte le droit coutumier dans les nouveaux textes et instruments juridiques ne devrait pas aller à l'encontre de cette disposition légale et équitable. Il s'agit donc, pour toutes les politiques foncières en Guinée, de trouver un

équilibre entre la législation moderne et les pratiques coutumières favorables aux droits fonciers des femmes.

Décentraliser l'administration foncière. Les réformes en cours devraient prévoir de donner plus de responsabilités aux collectivités locales, et de promouvoir l'offre de services de proximité. Un ancrage local de ces services de gestion aura pour avantage de simplifier les procédures de transactions, d'immatriculation et d'enregistrement des terres en milieu rural, tout en diminuant les tracasseries administratives dissuasives.

Cette décentralisation de la gestion foncière doit en même temps s'accompagner d'un appui à la déconcentration de l'administration foncière en vue d'assurer aux collectivités locales l'assistance dont elles ont besoin pour une gestion rationnelle des ressources foncières. La mise en place des commissions foncières doit à ce titre être une priorité. Afin d'être au plus proche des communautés rurales, ces commissions devraient être installées au niveau des communes normalement compétentes pour gérer les ressources foncières.

Déconcentrer les services techniques, gestionnaires de proximité des terres et ressources naturelles, et renforcer les compétences des acteurs locaux devrait être une des actions fortes issue des réformes structurelles et législatives. Ceci pour favoriser de nouvelles procédures de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, et pour doter les communautés d'instances de proximité à la fois reconnues par la législation moderne et conformes aux réalités locales.

Préserver les droits fonciers légitimes face aux grands investissements. Encourager et promouvoir les grands investissements dans les secteurs agricoles et des ressources naturelles pourrait sembler important pour stimuler la croissance économique et gagner le pari de l'autosuffisance alimentaire et du développement des infrastructures. Mais cela ne doit pas pour autant se faire au détriment des droits fonciers légitimes, de la sécurité alimentaire déjà précaire ou du développement durable et inclusif. Ainsi, dans ce processus d'investissement, l'accaparement des terres rurales à travers l'expropriation ne doit être envisagé qu'en dernier ressort, conformément aux normes internationales et directives volontaires en la matière.⁹

En outre, l'État devrait s'assurer que lorsqu'une expropriation ne peut être évitée, les multinationales ne relocalisent pas des communautés rurales de « manière informelle »

sans qu'il ne l'ait formellement décrété. Pour y arriver, il faudra définir et mettre en place un cadre réglementaire de passation des terres rurales vers les investisseurs privés nationaux ou internationaux, en modulant selon le cas le plafond de superficie et la durée de jouissance des droits accordés. Ce cadre devra également assurer le respect des droits à la consultation et au consentement des détenteurs des droits fonciers légitimes, et garantir le maintien continu et inviolable d'une proportion importante des terres agricoles dans le portefeuille des communautés, quels que soient l'appétit et l'ampleur des investissements. Les procédures de transactions foncières en zone rurale devront être plus transparentes, inclusives et responsables.

Vers une réforme législative et réglementaire du foncier rural en Guinée

Face à ces nombreux défis, et conscients de la nécessité et de l'urgence de reformer les cadres législatifs et structurels qui régulent et gouvernent le secteur foncier, les acteurs étatiques et les organisations de la société civile ont entrepris des initiatives pour une gouvernance foncière responsable. Au niveau étatique, deux des initiatives majeures sont l'organisation des EGF et l'élaboration de la première mouture de la LOA par le ministère de l'Agriculture.

Les recommandations de cette note politique ont pour objectif majeur la reconnaissance et la protection des droits fonciers légitimes des populations locales dans les lois nationales. Elles devraient faire partie intégrale des débats concernant l'adoption de la LOA et du référentiel, et de ceux qui auront lieu lors des EGF. Elles interpellent les autorités notamment sur les contraintes liées aux procédures administratives d'enregistrement et d'immatriculation des terres dans les zones rurales.

Pourtant, la réalisation de ces différentes recommandations n'est pas la responsabilité exclusive des instances étatiques. Elles appellent au concours de l'ensemble des autres acteurs du secteur, comme les organisations de la société civile (OSC), les élus locaux, les autorités coutumières et les partenaires techniques et financiers. Tous ces acteurs devraient jouer leur rôle sur la chaîne des actions à entreprendre : l'information, la sensibilisation, l'inclusion, la formation, la facilitation du dialogue et l'accompagnement technique.

Mamadou Alpha Mariam Diallo, Dakala Grovogui et Moussa Soumaoro

Mamadou Alpha Mariam Diallo est avocat, chargé de programme gouvernance des ressources naturelles pour Les Mêmes Droits pour Tous (MDT) et le Collectif des ONG pour la Défense des Droits des Communautés (COD-DC). Dakala Grovogui est juriste suppléant pour MDT et le COD-DC. Moussa Soumaoro est sociologue à Conakry, Guinée.



Knowledge Products

L'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux.

MDT est une OSC guinéenne activement impliquée dans la défense et la promotion des droits humains en Guinée.

COD-DC est une association de dix OSC guinéennes (dont MDT) qui accompagne les réformes juridiques entreprises par le gouvernement sur les projets de développement qui impactent la vie des communautés.

L'IIED apporte son soutien technique aux activités du COD-DC.

Contact

Brendan Schwartz
brendan.schwartz@iied.org

Thierry Berger
thierry.berger@iied.org

Third Floor, 235 High Holborn
Londres, WC1V 7LE
Royaume-Uni

Tel : +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur : @IIED et
www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-883-3

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier du 11th Hour Project de la fondation Schmidt. Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être perçu comme reflétant les positions du 11th Hour Project ou de la fondation Schmidt.

Notes

¹ République de Guinée (2017) Politique Nationale de Développement Agricole. CEDEAO, NEPAD. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/Gui186295.pdf> / ² L'article 39 du CFD dispose : « Sont propriétaires au sens du présent Code : 1° les personnes physiques ou morales titulaires d'un titre foncier, 2° les occupants, personnes physiques ou morales, titulaires de livret foncier, permis d'habiter ou autorisation d'occuper, 3° les occupants, personnes physiques ou morales, justifiant d'une occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi d'un immeuble et à titre de propriétaire. S'il y a lieu, la preuve de la bonne foi est apportée par tous moyens, et notamment par le paiement des taxes foncières afférentes au dit immeuble, par la mise en valeur de l'immeuble conformément aux usages locaux ou par une enquête publique et contradictoire. » (gras ajouté). / ³ CFD, article 49. / ⁴ Les préfectures sont les suivantes : Beyla, Macenta, Kérouané, Kankan, Kissidougou, Kouroussa, Faranah, Mamou, Kindia et Forécariah. / ⁵ Benkahla, A, Diallo, B, Diawara, I, Faye, I M, Hochet, P et Rey, P (2016) Étude sur la situation et les enjeux du Foncier rural en Guinée : Rapport d'état des lieux. Insuco. <https://bit.ly/2ZaavFU> / ⁶ Voir par exemple le cas du barrage de Souapiti : <https://bit.ly/2LETVLC> / ⁷ Voir notamment la Constitution guinéenne de 2020 (articles 1, 9 et 16), le CFD (article 19), le Code civil (en ce qui concerne notamment le droit d'héritage) et la Convention sur l'élimination des discriminations contre les femmes (1979). / ⁸ Voir la Loi N°2017-001 du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole du Mali, articles 9, 11 et 16. / ⁹ Voir par exemple les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, paragraphe 16.8.

