**REPUBLIQUE DE TCHAD**

**Ministère de l'Élevage et des Productions Animales**

UNION EUROPÉENNE

RAPPORT MISSION VERSION FINALE

# Mission d'Appui méthodologique pour la sécurisation du foncier pastoral en lien avec les activités d'aménagement de l'espace agro-pastoral dans le Moyen Chari et le Mandoul (Tchad)

## Mission du 23/10 au 11/11/2018

## Rapport définitif

Dr. Olivier Barrière IRD

M. Ousman Mahamat Saleh Iram

M. Ivère Togueyam Iram

**Janvier 2019**

Institut de Recherche pour le Développement FRANCE

Espace Dev

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis  Bâtiment 3 •

34980 Montferrier sur Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

# Sommaire


**SOMMAIRE** 1

**LISTE DES SIGLES** 4

**RESUME DU RAPPORT** 5

**1. INTRODUCTION** 6

**1.1. Termes de référence de la mission** **6**

1.1.1. Deux grands objectifs étaient attendus de la mission 6

1.1.2. Co-construire des propositions pour un cadre légal du pastoralisme 8

**1.2. Organisation et déroulement de la mission** **8**

1.2.1. Composition de la mission 8

1.2.2. Chronogramme 9

1.2.3. Liste des acteurs rencontrés sur le terrain 9

1.2.4. Institutions rencontrées à N'Djaména 9

1.2.5. Organisation du plan du rapport 10

**1.3. Remerciements** **10**

**2. CHAPITRE 1. L'ENJEU DE LA PLACE DU PASTORALISME DANS LE CADRE LEGISLATIF ACTUELLEMENT EN VIGUEUR** 11

**2.1. Introduction : le pastoralisme, une activité essentielle à réguler** **11**

**2.2. Le droit foncier** **13**

2.2.1. Rappel succinct sur le droit colonial 13

**2.3. Le droit pastoral au Tchad** **23**

2.3.1. La Loi du 31 octobre 1959 sur le nomadisme et la transhumance 23

2.3.2. L'avant Projet de code pastoral retiré (Projet « d'amélioration de la gestion des ressources pastorale au Tchad ») 24

2.3.3. Une mobilité pastorale appuyée par la Constitution de la IV République (2018) et la Déclaration de N'Djaména de mai 2013 sur l'élevage pastoral 25

2.3.4. Des exemples de droit pastoral au Sahel 26

**2.4. Qu'en est-il de la décentralisation ? 29**

**3. CHAPITRE 2. PAROLES D'ACTEURS: CE QUE DISENT ET PENSENT LES ACTEURS** 31

**3.1. Introduction 31**

**3.2. Principaux thèmes évoqués 31**

3.2.1. Le contexte 31

3.2.2. Des origines des conflits 33

3.2.3. Les conséquences 38

3.2.4. Des solutions : « il faut » 39

3.2.5. Des impossibilités 42

3.2.6. Sur les Conventions 43

3.2.7. Sur le droit foncier 46

**3.3. Aperçu sur les problématiques pastorales 47**

**4. CHAPITRE 3. DES REPONSES JURIDIQUES** 52

**4.1. Un droit négocié 52**

4.1.1. L'insertion des conventions locales dans le cadre légal 53

4.1.2. Ce que sont les conventions locales adoptées : présentation et analyse 53

4.1.3. L'expérimentation d'une charte provinciale de gestion participative et concertée des ressources naturelles pour le maintien de la paix 55

**4.2. Un droit foncier à repenser en terme environnemental 55**

**4.3. Un droit foncier pastoral 57**

4.3.1. Le pastoralisme est d'intérêt général 57

4.3.2. Conférer un statut juridique à l'espace pastoral 58

**5. CONCLUSION: PROPOSITIONS D'ACTIONS A COURT TERME POUR LA PLATEFORME PASTORALE** 60

**5.1. Rappel des propositions d'intégration dans les prochaines législations (reconnaissance, conception, définition, confection) : 60**

**5.2. Eléments d'un canevas type ou guide de la convention locale : une formalisation du droit négocié** **61**

**5.3. Quelles sont les activités à développer pour parvenir à concrétiser ces propositions ?** **61**

**6. ANNEXES** 63

**6.1. Annexe 1/ Chronogramme de la Mission sur la sécurisation foncière pastorale du 23 octobre au 11 novembre 2018** **63**

**6.2. Annexe 2 / Tableaux récapitulatif des conventions locales consultées et discutées avec les porteurs** **67**

6.2.1. Convention de Laokassy du 16 mai 2010 67

6.2.2. Convention de Waltama, Motomollo et Guéré du 12 juillet 2016 67

6.2.3. Convention de GNALA (Sous-Préfecture Moussafoyo) du 02 juillet 2016 69

6.2.4. Convention de Bégué, le 28 décembre 2008 70

6.2.5. Convention de Bemoul-Kembita (Balimba) : 27 février 2013 71

6.2.6. Convention de Nderguigui (canton Nderguigui, Département du Mandoul Occidental) : 23 septembre 2017 72

6.2.7. Exemple de répartition des produits des « amendes » : Convention de Waltama, Motomollo et Guéré 73

**6.3. Annexe 3/ Note : Qu'est-ce que la propriété privée ?** **73**

# Liste des sigles

| | |
|---|---|
| AA | Projet Almy al Afia - PHPTC |
| AB | Projet Almy Bahaïm (1995-2010) au Tchad oriental |
| AFD | Agence Française de Développement |
| CAM | Cellule d'Appui à la Maintenance des ouvrages (10° FED) |
| CRA | Comité Régional/Provincial d'Actions (également CDA = département et CLA = local) |
| DHP | Direction de l'Hydraulique Pastorale |
| DOPESSP | Direction de l'Organisation Pastorale et de l'Entretien et de la Sécurisation des Systèmes Pastoraux |
| DSEOH | Direction du Suivi et de l'Entretien des Ouvrages Hydrauliques |
| DRE | Délégation Provinciales de l'Elevage |
| IRAM | Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement |
| MEEP | Ministère de l'Eau, de l'Environnement et de la Pêche |
| MEPA | Ministère de l'Elevage et des Productions Animales |
| ME | Ministère de l'Elevage |
| MEH | Ministère de l'Elevage et de l'Hydraulique |
| ONDR | Office National de Développement Rural |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| OPE | Organisation Professionnelle d'Eleveurs (pasteurs) |
| PAFIB | Projet d'Appui à la Filière Bovine |
| PASEP | Projet d'Appui au Secteur de l'Élevage Pastoral |
| PASTOR | Programme d'Appui Structurant au développement pastoral |
| PHPTC | Programme d'Hydraulique Pastorale pour le Tchad Central |
| PPT | Plateforme Pastorale du Tchad |
| PRAPS | Programme Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel |
| PREPAS | Prog Renforcement Élevage Pastoral provinces du Batha, de l'Ennedi et du Wadi Fira |
| PROHYPA | Projet d'Hydraulique Pastorale du Kanem |
| PTBA | Programme de Travail et Budget Annuel |
| PNE | Projet National de l'Élevage |
| PNDE | Plan National du Développement de l'Élevage |
| SDEA | Schéma Directeur de l'Eau et de l'Assainissement |
| SNDP | Stratégie Nationale de Développement Pastoral |
| UE | Union Européenne |

# Résumé du rapport

# 1. Introduction

Cette première mission portant sur la sécurisation foncière pastorale s'est déroulée sur trois semaines avec dix jours d'entretiens sur le terrain, dans le sud et plusieurs jours de rendez-vous avec les institutions et personnes ressources à N'Djaména.

Sur le terrain notre préoccupation a été de recueillir les représentations des acteurs avec leurs points de vue, leur façon de penser et d'exposer leur réalité. Notre préoccupation s'est aussi portée sur les conventions locales rédigées et actées en concertation par les populations. Fort de cela nous avons intégré ces réalités dans l'enjeu national sur la sécurisation du foncier pastoral.

Par-delà les aspects théoriques, les aspects plus techniques sont une préoccupation afin de contribuer à la construction d'une légalité pastorale, à la fois dans le prochain code foncier et le prochain code rural.

Face aux changements climatiques, à la mondialisation prégnante et au besoin de préserver le patrimoine biologique et culturel tchadien, nos propositions se doivent d'innover pour cesser de regarder le passé et se concentrer sur le présent et l'avenir. Adapter le droit pour répondre aux réalités et aux contraintes d'adaptation aux changements climatiques, c'est le rendre flexible et ne pas hésiter à le repenser au nom des générations présentes et futures.

## 1.1. Termes de référence de la mission

### 1.1.1. Deux grands objectifs étaient attendus de la mission

- Alimenter la réflexion du groupe de travail de la plateforme pastorale (PPT) sur la question de la sécurisation du foncier agro-pastoral en tenant compte de l'expérience du projet de code pastoral et du processus plus récent de Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale et Halieutique.

**⇒ Dégager des pistes d'action pertinentes pour des avancées à appuyer par le PASTOR**.

- Analyser les enjeux avec les acteurs locaux du Moyen Chari et du Mandoul de sécurisation du foncier pastoral par une entrée de droit négocié sur les ressources foncières et environnementales (agro-pastorales) de manière à dégager une démarche de co-construction de convention locales assurant un accès négocié aux espaces agro-pastoraux, dans le prolongement des orientation de la Stratégie nationale de Développement pastoral.

**⇒ A partir des constats et propositions élaborer les recommandations pour le plan d'action annuel des consortia**

- **Contexte et justification de la mission**

*La Plateforme Pastorale du Tchad (PPT) a réalisé entre 2013 et 2016 un certain nombre d'études prospectives notamment le pastoralisme et changement climatique, la pérennisation de l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale au niveau national et régional, la stratégie de développement pastoral pour l'ensemble du Tchad où huit axes stratégiques ont été définis ainsi que douze grandes unités pastorales homogènes. Ces processus d'orientation de politique nationale sectorielle concernant le pastoralisme tchadien ont été certes animés par la Plateforme pastorale mais a bénéficié surtout de l'appui des différents Partenaires Techniques et Financiers : AFD, UE, FIDA et DDC. Ces réflexions autour de la politique publique en matière de développement pastoral a suscité la mise en place au sein de la PPT des groupes de travail entre autres le groupe de travail "sécurisation du foncier agro-pastoral". Ce groupe de travail est chargé d'alimenter la réflexion sur les démarches et les politiques publiques permettant de garantir une meilleure sécurisation du foncier pastoral au Tchad.*

*L'étude prospective en question était prévue lors de la formulation du PASTOR pour tenir compte de la promulgation probable du Code Pastoral et faciliter ainsi l'élaboration des décrets d'application les plus utiles à son application dans le domaine de la sécurisation du foncier agro-pastoral. A l'absence du Code Pastoral, elle privilégiera davantage l'appui méthodologique aux consortia dans la sécurisation du foncier pastoral en lien avec les activités d'aménagement de l'espace agro-pastoral. Plusieurs activités d'accompagnement des conventions locales sont envisagées par les consortia. Cependant, celles-ci méritent un accompagnement du point de vue de la démarche de concertation en faisant référence au droit négocié entre les acteurs locaux, en lien avec les textes existants, notamment la loi 14 de 2008 qui ouvre des perspectives de reconnaissance réglementaires des conventions locales. Il s'agit là, de saisir l'opportunité qu'offre un document juridique souvent considéré par les populations locales comme « droit imposé » qui traite de la gestion des ressources naturelles pour introduire la notion du « droit négocié » qui résulte du compromis issu de la négociation.*

*L'appui envisagé devrait également aider la PPT à définir sa stratégie d'actions sur le foncier pastoral en mettant en perspective les évolutions du contexte actuel dominé par l'abandon du Code Pastoral, la promulgation prochaine de la Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale et Halieutique, la préparation éventuelle d'un projet de code rural et de code foncier…*

### 1.1.2. Co-construire des propositions pour un cadre légal du pastoralisme

- **les apports attendus :**

- un processus de législation à appuyer pour l'élevage ⇒ reconnaissance du pastoralisme d'intérêt général + formalisation juridique du droit de pâturage par un régime des droits d'usage, une domanialité pastorale ? une servitude pastorale ?

- l'intégration des réalités locales ⇒ reconnaissance et formalisation du droit endogène dans le projet de code foncier et le projet de code rural par un régime spécifique de la détention (en parallèle au régime de l'appropriation)

- la prise en compte du changement climatique ⇒ soutenir la mobilité : penser le droit dans ce sens (la flexibilité de la détention d'un droit de faire : prélever, exploiter) dans l'espace-temps

- **partant d'un état des lieux :**

- ordonnance signée pour loi d'orientation agro-sylvo pastoral et halieutique (août 2018)
- perspective d'élaboration d'un code rural (dans les 5 ans)
- perspective d'adoption d'un code foncier (projet 2014)

## 1.2. Organisation et déroulement de la mission

### 1.2.1. Composition de la mission

Dr. Olivier Barrière, Institut Français pour le développement durable (IRD), Juriste de l'environnement et anthropologue du droit, foncier environnement pastoralisme.

M. Ousman Mahamat Saleh, Ministère de l'élevage et des productions animales, Agro-pastoraliste, aménagement pastoral.

M. Ivère Togueyam, Institut Africain pour le Développement Economique et Social (Inades-Formation Tchad) Juriste foncier pastoral.

L'équipe a pu travailler grâce à la facilitation de M. Haroun Moussa (Coordonnateur PASTOR), M. Ahmed Mohamed Nadif (Secrétaire Exécutif Permanent de la Plateforme Pastorale du Tchad), MM Christophe Bouvier et Constant Ngaroussa (ATP SOFRECO/PASTOR), de M. Rémy Courcier et Dr. Pabamé Sougnabé (ATMO IRAM/PASTOR).

### 1.2.2. Chronogramme

Il est présenté en annexe 1, la mission s'étant déroulée au Tchad du 23 octobre au 11 novembre 2018.

### 1.2.3. Liste des acteurs rencontrés sur le terrain

| Rubrique | Nombre | Commentaires |
|---|---|---|
| Acteurs rencontrés | 30 | Ensemble pour les 2 régions |
| Gouvernorat | 2 | Dircab gouverneur du Mandoul et SG gouverneur de Moyens Chari |
| Préfets, sous-préfets | 2 | Moissala et Bedjondo |
| Service techniques étatiques | 3 | A Mandoul : Services des eaux et forêts, services des cadastres et services de l'élevage |
| Comités provinciaux d'action | 1 | Mandoul |
| Chefs de cantons et sultans | 7 | Laokassi, Moissala, Bedjondo, Beboro, Koumra, Dédaya (Mbang), Moussafoyo (Représentant) |
| Comité de gestion de conflits | 4 | Laokassi, Bedjondo (2) et Sarh |
| Comité de gestion des conventions | 5 | Nderguigui, Begué, Gnala (2), Bemoul-Kembita |
| Fédérations des éleveurs | 1 | Sarh |
| Ferricks d'éleveurs | 1 | Matalogué/ Beboro |
| Village d'agriculteurs | 1 | NDila / Beboro |
| ONG | 2 | Mandoul/ World vision et ARED |

### 1.2.4. Institutions rencontrées à N'Djaména

- Plateforme Pastorale Tchad
- Coordination Nationale de PASTOR
- Ministère de l'élevage et des productions animales
- Banque Mondiale
- FAO
- Ministère en charge de l'agriculture
- Ministère en charge de l'environnement …
- Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire…
- Observatoire du Foncier
- Faculté de droit et des sciences politiques
- …

### 1.2.5. Organisation du plan du rapport

**Chapitré 1 : L'enjeu de la place du pastoralisme dans le cadre législatif actuellement en vigueur**

**Chapitre 2 : Paroles d'acteurs : ce que disent et pensent les acteurs**

**Chapitre 3 : Le pastoralisme, une activité essentielle à réguler**

**Chapitre 4 : Des réponses juridiques**

**Conclusion : Proposition d'actions à court terme pour la plateforme pastorale**

## 1.3. Remerciements

Remerciements à toutes les personnalités rencontrées et qui nous ont donné des informations et orientations très utiles pour la mission. Il s'agit de Son Excellence Monsieur le Ministre de l'Élevage et des Productions Animales, les Directeurs Généraux des Ministères, les Autorités administratives et Coutumières de terrain, les responsables des Associations et ONG, les Partenaires Techniques et Financiers.

# 2. Chapitre 1. L'enjeu de la place du pastoralisme dans le cadre législatif actuellement en vigueur

## 2.1. Introduction : le pastoralisme, une activité essentielle à réguler

L'élevage au Tchad est prédominé par le système pastoral extensif. Cette pratique est basée sur la mobilité des éleveurs et leur bétail, gage d'une gestion rationnelle d'un espace « incertain » de par sa dynamique. Jadis on a souvent associé la spécialisation pastorale aux zones arides et semi- arides où l'agriculture pluviale est aléatoire. Ces dernières années, les descentes dans la zone soudanienne se font de plus en plus précoces pour échapper à certains pièges liés aux tarissements des ressources.

Par ailleurs, dans les zones soudaniennes, les agriculteurs possèdent du bétail lié, en partie, aux besoins imposés de la culture attelée ; ils deviennent dans les villages des agro-éleveurs avec un petit troupeau naisseur. Certains commerçants, agents de l'Etat et autres urbains possèdent des troupeaux menés par des bouviers recrutés pour la circonstance. En outre, on souligne que des effectifs, jugés conséquents, sont possédés par les transhumants.

Dans la zone du PASTOR sud, les éleveurs descendent du Guéra, du Chari Baguirmi et du Salamat en saison froide et rejoignent leurs terroirs d'origine en mai-juin. Il s'agit essentiellement des Arabes Missirié (axe Guéra), des Peuls et des Bororos (axe Chari). Plusieurs axes majeurs de transhumance se distinguent sur la région et débouchent à l'Est vers le Lac Iro, au Centre vers la Centrafrique (en passant par la périphérie de Sarh) et à l'Ouest vers la plaine de Mandoul.

Les Arabes Dakara installés dans la zone il y a plus de trente ans pratiquent l'agriculture aux abords des villages et servent de garants pour les nouveaux prétendants. Cependant, des conflits majeurs entre les éleveurs et agriculteurs d'une part et entre les éleveurs et les gestionnaires des espaces protégés d'autres parts sont observés à différents niveaux.

Les causes de ces conflits sont dues essentiellement à l'inadaptation des législations agropastorales et aussi foncières qui sont caractérisées par leurs vétustés et évoluant en vase clos pour chaque système de production.

L'absence des stratégies et aussi des plans d'aménagements a également impacté négativement sur la situation.

La régionalisation de la stratégie nationale du développement agropastorale, pourrait répondre à cette situation, car elle permet de concevoir de façon participative et inclusive un modèle local de gestion de l'espace. La mise en œuvre de la stratégie provinciale devrait appuyer les conventions locales qui ont déjà montré leurs preuves. La vulgarisation de ces conventions devrait se reposer sur une forte communication inclusive en utilisant des instruments basés sur des pratiques endogènes.

L'ensemble de ces instruments élaborés et expérimentés par les acteurs eux-mêmes pourrait proposer la mise en œuvre de la gestion des ressources agro-sylvo-pastorales et halieutiques dans les futurs textes en cours relatifs au foncier, au rural.

**Il semble nécessaire de prioriser sur le droit foncier en général dans un premier temps avant ensuite de pointer le foncier plus spécifique, pastoral, sous peine que le code foncier ignore le pastoralisme.**

Rappelons que dans l'esprit de beaucoup de personnes, le foncier est équivalent à la fixité, donc l'appropriation de l'espace divisé ou fragmenté en portions, donnant lieu à une mosaïque de terrains appropriés. D'une façon conventionnelle et académique, le droit foncier équivaut au droit de propriété. Cette façon occidentale d'appréhender le rapport de l'homme à la terre relève du modèle économique libéral mondialisé. Pour autant, en 2018, faut-il se restreindre à ce modèle là tout en occultant les spécificités régionales ou locales, qui sont d'ordres culturels, économiques et écologiques ?

Le monde change. Les périodes pré-coloniale, coloniale et post-coloniale ne sont plus qu'un héritage lointain inadapté aux contextes nouveaux humains et environnementaux. Les concepts et les notions de droits de l'homme, de changement climatiques, de biodiversité et de diversité culturelles (etc.) boulversent les rapports entre les groupes sociaux et entre l'humain et le non-humain (l'homme et son environnement). Si les sociétés changent, se transforment dans leur identité culturelle, elles n'en restent pas moins enracinées à leur histoire, leur origine. Le rapport à la terre traduit un modèle social et par celui-ci un paradigme des relations des hommes entre eux et de leur place dans la biosphère. Le rapport foncier traduit la réalité des fondements sociaux et des liens structurants entre individus et groupes. A chacun sa représentation, que l'on soit agriculteur, éleveur, pêcheur, …, commerçant, artisan, fonctionnaire ou autre. Cette diversité des rapports fonciers, miroir de la diversité culturelle, doit s'inscrire dans le droit actuel et de demain du Tchad. L'adaptation au monde d'aujourd'hui et de demain demande à sortir des enclaves et stéréotypes d'antant, largement dépassés par les nouvelles contingences. Le droit foncier ne peut plus se lire seulement à travers un régime de droit de propriété (relation d'appropriation), mais doit savoir s'en dégager pour intégrer urgemment un droit des fonctionnalités qui est celui des utilités, des usages (relation de détention) ; parce que la mobilité et le commun constituent les noyaux centraux de la capacité d'adaptation et de résilience aux changements progressifs et brutaux auxquelles les sociétés seront de plus en plus confrontées. Il n'est certainement pas envisageable de se limiter à la généralisation d'un modèle excluant l'individu de son

groupe (par définition l'appropriation s'oppose au commun, sur le régime de propriété voir Annexe 3).

Après des rappels sur le droit foncier, des expériences voisines et la présentation de l'existant sur la question, nous aborderons la réalité pastorale à laquelle le droit est confronté. Inéxorablement, car le droit ne peut faire abstraction de cette réalité et ne peut rester inconditionnellement sur la fiction. Là aussi, le droit foncier est voué à changer de registre et répondre aux réalités du monde. L'innovation est de rigueur.

## 2.2. Le droit foncier

### 2.2.1. Rappel succinct sur le droit colonial

Le décret du 24 juin 1906 soumettait les droits existants (du système juridique préexistant au colon) à l'immatriculation pour être reconnus, mesure allochtone à laquelle les détenteurs coutumiers s'opposaient, trop étranger à leur propre système juridique.

Le décret du 8 octobre 1925 fit une grande concession aux détenteurs coutumiers en transformant l'obligation d'immatriculation des terrains en une simple constatation auprès de l'administration coloniale. Cette concession ne changea rien, car les autorités coutumières ne pensaient toujours pas qu'il leur était nécessaire de faire connaître leurs droits par cette voie. C'est ainsi qu'un décret de 1932 dut simplifier la procédure de constatation des droits sur la terre en tenant compte du droit coutumier. Enfin, un décret du 12 janvier 1938 organise les terres domaniales et proclame que toutes les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'État. On peut souligner que le système foncier colonial a essayé de tenir compte des exigences du droit coutumier au lieu de continuer à ignorer le référentiel juridique bien élaboré qui existait avant lui.

#### a. Après l'indépendance : l'héritage colonial

Le Tchad, indépendant depuis 1960, a bénéficié d'un important héritage juridique colonial qu'il a repris en se l'appropriant dans la démarche de ses rapports entre l'État et les citoyens. En 1967 les lois du 22 juillet (n°23, 24, 25) assorties des décrets du 1er août (n°186, 187, 188) ont abrogé le corpus des textes coloniaux, notamment le décret du 20 juin 1955 (portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française - A.O.F. - et en Afrique Équatoriale Française - A.E.F. - ) et son décret d'application du 10 juillet 1956. Mais cette abrogation s'avère avant tout instrumentale.

L'administration coloniale adopta une conception foncière et environnementale propre à ses référents culturels et politiques et à sa motivation économique. Se retrouvent donc actuellement dans la législation en vigueur le régime de la domanialité publique, la notion de mise en valeur et l'idéologie « propriétariste ». Le rapport de l'homme à l'espace se définit par une relation d'appartenance où l'on dispose du fonds pour un objectif économique. Les logiques culturelles inhérentes aux populations sont écartées et ces dernières ne se voient conférer aucun droit d'un régime reconnu par le droit étatique.

La tentative de transformer le fonds « terre » ou l'espace en bien s'est heurtée aux représentations mentales et aux pratiques locales. Force est de constater le caractère plus inopérant que vivant de ce droit législatif. Deux raisons sont susceptibles d'expliquer l'application difficile de ce droit étatique, qui est corroborée par ailleurs par l'absence de droit prétorien (jurisprudence) : 1) la place que l'État s'est arrogé vis à vis de l'espace et

des ressources naturelles renouvelables ; 2) la réalité prégnante de droits endogènes vivants.

Rappelons que la politique foncière coloniale était fondée sur la volonté de tirer un profit économique des colonies, de telle sorte que le foncier était véritablement « accaparé » par le colonisateur qui souhaitait en contrôler la gestion. Le pouvoir sur les hommes s'enrichissait ainsi d'un pouvoir sur l'espace exprimé en termes d'appropriation. Techniquement la France avait fait prévaloir dans un premier temps le caractère a priori vacant et sans maître des terres justifiant ainsi une appropriation par l'Etat colonisateur. Mais cette argumentation fit l'objet d'un revirement qui s'exprima dans le décret du 20 juin 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française et en Afrique Équatoriale Française. Le législateur y reconnaît effectivement l'existence de droits traditionnels dits "coutumiers" et la nécessité de démontrer l'absence de droits fonciers sur l'espace avant de le considérer comme vacant.

**b. Les Lois foncières de 1967**

Le régime de la propriété publique repris par le Tchad en 1967 instaure un choix idéologique relevant d'un référent juridique exogène.

Cette conception coloniale nous conduit à nous interroger sur la définition de la propriété publique et sur son origine. La propriété publique trouve son origine dans les choses publiques (*res publicae*) du droit romain. En effet, les éléments de cette propriété collective du peuple romain se répartissaient en deux grandes catégories qui annonçaient la distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'État. La première catégorie concernait les biens affectés à un usage public (routes, marchés, arènes, cours d'eau publics, etc.) et la seconde regroupait les biens qui servaient à couvrir les dépenses de l'État ou à lui procurer des revenus (mines, carrières, forêts domaniales, etc.). L'Ordonnance de Moulin de 1566 affirme le principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité des biens du domaine de la Couronne. Ces biens s'opposent à ceux des petits domaines qui eux sont aliénables. Cette distinction a permis à la doctrine de fonder la distinction entre domaine public et domaine privé. Cependant si dans les articles 538 à 541 du code Napoléon, les biens de l'État et le domaine de l'Etat ne font qu'un, la distinction entre public et privé est faîte par la doctrine à laquelle la jurisprudence s'est ralliée à partir de 1850. La loi du 16 janvier 1851 relative au statut de la propriété en Algérie entérine ce choix.

Les critères reconnus des biens dépendants du domaine public sont de deux ordres : d'une part le bien doit appartenir à une collectivité publique et d'autre part il doit être affecté à la disposition du public ou à un service public. L'intérêt de la domanialité publique consiste dans l'application d'un régime exorbitant de droit commun (qui déroge aux règles du droit civil) permettant d'en assurer une protection plus grande et d'en préserver une affectation publique.

Au Tchad, les lois foncières du 22 juillet 1967[1] reprennent le régime de la domanialité par la notion de Domaine national qui recouvre la propriété administrative, en opérant la distinction entre domaine public et domaine privé de l'Etat. Le domaine public se décompose en biens naturels et en biens artificiels. Sont du domaine public naturel[2] les espaces aquatiques (cours d'eau, lacs, étangs, sources, nappes d'eau souterraines), les ressources naturelles non renouvelables (minéraux et miniers), les terres immergées et atterrissements des fleuves et les forêts classées. Les critères de la navigabilité et de la flottabilité[3] ne sont pas repris par le législateur de 1967, cependant l'importance de l'eau aux latitudes sahéliennes semble justifier, aux yeux du rédacteur, l'application d'un régime exorbitant de droit commun. Le domaine public artificiel fait également l'objet d'une liste d'ouvrages et d'infrastructures[4] comprenant les « canaux d'irrigation », qui les rend insusceptibles d'appropriation privée. Le législateur part du principe que les périmètres d'irrigation ne peuvent provenir que de travaux publics[5].

La définition du domaine public naturel se fonde sur la nature intrinsèque des choses formant ainsi un domaine de nature écologique. Exception est faîte pour les forêts classées qui établissent un rapport juridique dans cette propriété publique puisque c'est bien le classement qui fait entrer la forêt dans le domaine public naturel. On peut s'étonner de ce que tous les espaces et les ressources visées pour le classement dans le domaine public soient tous soient transformés *de jure*[6] en biens, dans la mesure où ils constituent des éléments inappropriables par essence. Ce point est particulièrement important car il va conditionner tout le système juridique étatique qui entre également en contradiction avec les représentations et coutumes locales inscrites dans une logique patrimoniale (qui s'oppose à la logique d'appropriation individuelle en conférant au groupe une fonction de gestionnaire pour les générations à venir).

L'appropriation publique étend son espace avec la définition du contenu du domaine privé de l'État par la notion de « biens vacants et sans maître ». La vacance et l'absence de contrôle foncier sont des notions qui doivent être comprises dans le contexte du régime du droit des biens, c'est à dire de la propriété : un espace dont personne ne dispose du fonds, de façon exclusive et absolue, est un espace sans maître. La vacance foncière consiste dans un vide juridique créé par l'absence d'occupation de l'espace en question. Or, cette vision civiliste s'oppose elle aussi profondément aux pratiques locales dans la mesure où ce qui semble vacant pour la législation ne l'est pas pour les populations (cf. *infra*).

L'espace concerné par le domaine privé de l'Etat exclut les parties du domaine public expressément citées et les zones faisant déjà l'objet d'une propriété dont le titulaire est connu et existant[7]. Les terrains abandonnés par leur propriétaire légitime tombent dans le domaine privé de l'État.

Sur les explications du régime de droit de propriété, voir l'annexe 2 du présent rapport.

---

1 Numéros 23, 24 & 25

2 Article 2 de la loi n°23 du 22 juillet 1967

3 Ces critères définissent les cours d'eau relevant du domaine public dans de nombreuses législations.

4 Article 3 de la loi n°23 du 22 juillet 1967

5 Art. 9, ibidem.

6 Du latin, « de droit », situation juridique s'opposant à une situation de fait (*de facto*).

7 Art. 8, de la loi n°23 du 22 juillet 1967

**Questions : qu'en est-il des droits fonciers issus des cultures des populations rurales** ?
La notion de droit « endogène » définit le droit dit « coutumier » ou « traditionnel » comme le droit issu des cultures des populations et non de l'Etat. Comment ce droit est-il pris en considération par les textes et déclarations ? le droit endogène relève de la culture des sociétés. Faut-il le transformer en « droit de propriété coutumière » ?

### c. Le projet de code foncier 2014 : reconnaît-il les droits endogènes (coutumiers) et le droit pastoral ?

Le projet de code foncier et domanial élaboré et déposé à l'adoption de l'Assemblée Nationale en 2014 est, dans sa grande partie, une refonte des lois 23, 24, 25 du 22 juillet 1967 sur le foncier et de leurs décrets d'application respectifs. Or, les lois foncières au lendemain des périodes coloniales traduisent la volonté de l'Etat d'assurer une emprise foncière sur les terres et les ressources en soumettant les terres à l'immatriculation. L'article 13 de la Loi n°24 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers dispose que « Toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maitre, à moins que ne soit rapportée la preuve du contraire ».

Cette « preuve du contraire » se constate d'après l'article 14 de la même Loi n°24 par la mise en valeur dont les contours ne sont pas explicites. De même, la Loi 24 prescrit les droits coutumiers fonciers par dix ans de non exercice (article 16). Tout ceci sert à offrir facilement la possibilité à l'Etat d'immatriculer en son nom les terres qu'il peut facilement considérer « vacantes et sans maitres » (articles 15, Loi n°24 du 22 juillet 1967) et les terres sous l'emprise coutumière. Par voie de conséquence, de nombreux conflits émaillent çà et là et vont toujours croissant au sujet de la question foncière. Dans les tribunaux, on estime à plus de 70% des dossiers conflictuels sont liés à la terre. Dans les milieux ruraux, des individus occupent des grands domaines acquis ou non selon le droit coutumier qu'ils clôturent sans une réelle mise en valeur empêchant les populations environnantes et les éleveurs le droit d'usage (cultures, cueillette et de pâture).

Comme, nous venons de le constater, la législation foncière héritée de la colonisation est très peu perméable aux droits fonciers endogènes et souffre d'application. Pour répondre à ces dépassements et manquements, le Gouvernement a tenté de revenir à la charge en élaborant et soumettant à l'attention de l'Assemblée Nationale un projet de code foncier et domanial en 2014.

Ce projet de Code foncier et domanial améliore la protection de certains droits fonciers coutumiers. Ainsi, les terres « mises en valeur fondée sur l'existence de droits coutumiers

» ne sont plus présumées «vacantes»[8] en admettant que la mise en valeur d'une terre fondée sur l'existence de droits coutumiers fait obstacle à cette présomption. Bien que cette possibilité soit reconnue au droit coutumier, les textes d'application de ce code doivent expliciter les conditions de reconnaissance et de la garantie de ce droit.

De même, le projet de Code fait de façon expresse référence aux droits coutumiers tant individuels que collectifs. La reconnaissance des droits coutumiers collectifs devrait servir aux communautés d'éleveurs d'exercer des droits d'usage sur les espaces pastoraux. Or, le projet de Code n'y a pas abordé les droits pastoraux. La mise en valeur des terres comme condition préalable à l'immatriculation des terres (rurales et urbaines) ne peut se réaliser facilement qu'avec les sédentaires et pas avec les nomades et transhumants dont le mode d'exploitation est essentiellement basé sur la mobilité. Ceci expose les éleveurs à une sorte de dépossession croissante des espaces pastoraux et à des accaparements des terres potentiellement pastorales (les abords des cours d'eau).

Quelques articles du Projet :

**Article 49** : Le domaine privé immobilier de l'Etat comprend, de plus, les terres non immatriculées, et notamment :

1) celles sur lesquelles ne s'exerce aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu de règles de droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers ;

2) celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers non susceptibles d'être confirmés par écrit selon les dispositions du Titre I du livre III de la présente loi.

**Article 75** : Sont propriétaires au sens de la présente loi les personnes physiques ou morales titulaires d'un titre foncier.

Sont détenteurs des droits provisoires susceptibles d'être transformés en droit de propriété :

1) les occupants, personnes physiques ou morales, titulaires d'arrêté de cession de gré à gré ou de concession de terrain ;

2) 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 audit immeuble, par la mise en valeur de l'immeuble conformément aux usages locaux ou par une enquête publique et contradictoire.

Chapitre II : Des droits fonciers non écrits

**Article 82** : Est réputé vacant et sans droit d'usage individuel ou collectif reconnu, tout terrain non immatriculé :

1) n'ayant fait l'objet d'aucune cession conditionnelle au titre des articles 54 et 55 de la présente loi ou d'aucune attribution en concession rurale en application de l'article 58 de la présente loi ;

2) n'ayant fait l'objet d'aucune mise en valeur fondée sur l'existence de droits coutumiers ou d'une occupation pour des fins personnelles d'habitation ou d'exploitation.

**Article 83** : La preuve peut résulter de la constatation officielle d'une mise en valeur, dont les caractères peuvent varier suivant les régions, le caractère rural ou urbain du terrain, et les modes d'exploitation du sol.

**Article 84** : La mise en valeur doit être constatée par une commission ad hoc composée de représentants de services techniques concernés selon les modes d'emprise et de mise en valeur, et doit consister au minimum dans une emprise permanente et visible sur le sol.

Les modalités de la composition et du fonctionnement de cette commission sont précisées par décret pris en conseil des Ministres.

**Article 85** : L'Etat peut immatriculer en son nom les terres vacantes et sans droit d'usage individuel ou collectif reconnu.

Lorsqu'il existe sur ces terres des droits coutumiers n'entraînant pas mise en valeur, l'Etat peut, après les avoir fait constater :

1) soit les supprimer en tant que droits réels frappant son titre ;

2) soit les supprimer en indemnisant les titulaires ; cette indemnisation consistant en un transfert sur un autre terrain loti ;

3) soit proposer aux titulaires d'autres droits équivalents.

Section I – Des droits fonciers coutumiers

Article 87 : L'exercice collectif ou individuel des droits fonciers coutumiers sur des terres

non immatriculées est confirmé pour autant que celles-ci ne soient pas vacantes.

Cette confirmation est de droit pour les terrains supportant des lieux sacrés, les tombes des ancêtres, les bâtiments et enclos des chefs coutumiers.

La confirmation doit être justifiée pour les autres revendications coutumières, lesquelles sont nécessairement circonscrites aux zones sur lesquelles s'exerce une emprise évidente et d'une durée continue minimale de dix (10) ans au moment de la demande de confirmation.

**Article 88** : Les droits fonciers coutumiers, collectifs ou individuels, ne peuvent être transférés ou modifiés qu'au profit des collectivités ou d'individus susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu des règles coutumières, et seulement dans les limites et conditions que celles-ci prévoient.

La preuve de cette possession peut être établie par tous moyens légaux.

**A considérer** : Le projet de Code foncier devrait répondre à la problématique de l'utilisation pastorale des terres (ou des espaces) face à la conditionnalité de mise en valeur (à redéfinir) et apporter une réponse de droit utile à la mobilité pastorale, qui constitue un moyen efficient d'utilisation rationnelle et durable des ressources pastorales.

### d. La notion de « culture » se retrouve dans plusieurs textes essentiels pour le Tchad :

#### i. la Constitution IV république (10 avril 2018)

Article 36 : « Tout Tchadien a droit à la culture. L'Etat a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs culturelles nationales ».

Article 162 : « Jusqu'à leur codification, les règles coutumières et traditionnelles ne s'appliquent que dans les communautés où elles sont reconnues …»

**Sur les autorités traditionnelles expressément reconnues par la Constitution :**

Article 214 : « Les Autorités Traditionnelles et Coutumières sont les garants des us et coutumes ».

Article 215 : Les Autorités Traditionnelles et Coutumières participent notamment à: la valorisation des us et coutumes ; la promotion des idéaux de paix, de développement et de cohésion sociale ; au règlement non juridictionnel des différends dans leur ressort territorial ; la collecte des impôts et taxes.

Article 216 : Elles concourent à l'encadrement des populations et appuient l'action des Collectivités Autonomes.

Article 217 : Une loi détermine leurs statuts et attributions :

**Sur l'attachement de la République Tchadienne aux droits de l'Homme :**

«Réaffirmons notre attachement aux principes des Droits de l'Homme tels que définis par la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981».

#### ii. la « Vision 2030, le Tchad que nous voulons » (7 juillet 2017) :

L'objectif 1 est de renforcer l'unité nationale. Celle-ci dépend de la reconnaissance de la diversité culturelle en faisant la « Promotion des valeurs culturelles » (I.3.1.3.). Les

cultures sont constitutives d'un patrimoine, d'un levier de développement, dont il faut assurer la promotion et la revalorisation :

- « Au Tchad, le patrimoine culturel est un immense trésor dans lequel le Tchadien puise sa fierté, ses fondements philosophiques et idéologiques pour aspirer à l'émergence de son pays. Ce patrimoine sera mieux valorisé et vulgarisé pour devenir un facteur d'insertion socio-économique. »
- « La culture est l'un des leviers irréductibles de toute politique de développement endogène et durable. Le potentiel culturel tchadien constitue une source d'inspiration pour les chercheurs, artistes et architectes. Sa prise en compte dans les politiques publiques permettra d'accroître les initiatives créatrices d'emplois et de revenus. »
- « Les valeurs culturelles, les us et coutumes constituent des richesses immatérielles qui seront mobilisées pour accélérer le processus de développement socio-économique du Tchad. Les leviers qui seront activés à cette fin sont la sauvegarde des valeurs culturelles traditionnelles communes, la revalorisation des us et coutumes, la promotion des valeurs culturelles respectueuses de l'environnement. »
- « Revaloriser les valeurs culturelles traditionnelles communes. Il s'agit, à travers cette orientation stratégique, de hisser le Tchad au rang des nations détentrices d'une identité culturelle confirmée. En effet, la culture tchadienne souffre d'un manque de visibilité. Or, pour se développer, le Tchad aura aussi besoin de s'appuyer sur sa culture, ses traditions et sa civilisation, autrement dit sur son identité authentique et ses valeurs intrinsèques. »

⇒ **Le Tchad reconnaît ses valeurs culturelles et entend les conserver** : « identité culturelle confirmée », levier, s'appuyer sur les cultures, … Les systèmes juridiques propres aux sociétés sont partie intégrante de la culture. Ne pas reconnaître la culture juridique entre en contradiction avec la Vision 2030, la Constitution et la ratification du Tchad aux principes des droits de l'Homme.

**A retenir** : le non respect des droits endogènes est une atteinte aux droits de l'Homme
On peut ainsi déduire que le fait de nier ou de transformer les droits traditionnels fonciers, significatifs d'une « identité culturelle confirmée » est constitutif d'un non respect des cultures et des systèmes culturels constituant ainsi une atteinte aux droits de l'Homme.

### e. Droit foncier, des exemples

- **Code Rural du Niger** :

A retenir dans le **Chapitre 1 « Des terres agricoles » : une reconnaissance de la « propriété coutumière »**

**Section 1 : De l'origine et de la preuve des droits fonciers**

Article 8 : La propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit.

Article 9 : La propriété coutumière résulte de :

- l'acquisition de la propriété foncière rurale par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ;

- l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente;

- tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes des terroirs.

La propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre.

Article 10 : La propriété selon le droit écrit résulte de l'acquisition à titre privé d'une propriété foncière rurale par l'un des actes ci-après :

- l'immatriculation au livre foncier
- l'acte authentique
- l'attestation d'enregistrement au Dossier rural
- l'acte sous seing privé

**Des droits du propriétaire**

Article 14 : Le propriétaire bénéficie de la maîtrise exclusive de son bien qu'il exerce dans le cadre des lois et règlements en vigueur notamment ceux portant sur la mise en valeur et la protection de l'environnement.

Article 11 : Les terres vacantes sont celles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a pu être établie. Elles appartiennent à l'Etat ou à la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle elles se trouvent

Article 12 : L'accession à la propriété des terres vacantes se fait par concession rurale telle que définie par la Loi sur le domaine privée de l'Etat et des collectivités

⇒ **Observations** :

- ✓ Le droit foncier appréhendé par les pays sahéliens ne prend pas en compte la notion de communauté et n'intègre pas la notion de « commun ». L'appropriation est un acte individuel par excellence, en tant que personne physique ou morale ; elle n'est collective que par défaut de langage (une propriété ne peut être qualifiée d'inaliénable ou incessible, sinon c'est autre chose que de la propriété ; et on bute sur cette « autre chose », on ne sait quel autre terme employer).
- ✓ De la notion de vacance : est un argument niant toute réalité foncière antérieure et imposant le régime de droit de propriété exogène (du code civil français). Car en réalité il n'existe pas de terres « vacantes » (et « sans maître ») compte tenu de la territorialisation des espaces et des règles locales issues du fonctionnement socio-politique entre groupes sociaux au sein des territoires : faisant que l'on est à la fois sur un rapport de pouvoir sur le fonds (le territoire) et sur les utilités (les usages).

C'est la raison pour laquelle nous pouvons parler de « foncier-environnement » (cf. ref. biblio à ce sujet).

Comme dans la plupart des lois foncières en Afrique, au Cameroun aussi les terres appartiennent à l'Etat qui s'arroge le devoir en assurer la « gestion rationnelle ». L'article 1 al 2 de l'Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier dispose que « L'Etat est le gardien de toutes les terres. Il peut, à ce titre, intervenir en vue d'en assurer un usage rationnel ou pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques de la nation ». La notion de propriété, de l'immatriculation consécutive à un constat de mise en valeur des terres sont aussi présentes dans la législation foncière du Cameroun. Toutefois, les terres coutumières sont reconnues comme « une propriété privée non titrée » dont les détenteurs peuvent, à leur demande, obtenir « un Certificat Foncier ».

Même si l'originalité de la législation foncière camerounaise fait transparaitre une certaine analogie avec celle du Tchad, les particularités qu'elle contient peuvent servir d'inspiration dans le cadre du processus de refondation des textes législatifs et réglementaires sur le foncier au Tchad. La prise en compte de certaines réalités du Tchad pourrait contribuer à réguler le droit des pauvres vis à vis des personnes nanties disposant de la facilité de réaliser l'immatriculation des terres. Au Tchad, la légèreté dans l'application des lois foncières de 1967 fait que nombre de personnes acquièrent des terres sans passer par les procédures requises. Ceci a été sources de nombreux conflits. En pareille situation, le législateur camerounais prévoit que soit nul et de nul effet un titre foncier « lorsqu'il est délivré arbitrairement sans suivi d'une quelconque procédure, ou obtenu par une procédure autre que celle prévue à cet effet»[9]. Il ne se limite pas seulement à l'annulation de l'acte mais prévoit aussi des sanctions contre les agents publics reconnus auteurs ou complices des actes irréguliers ayant entrainé le retrait ou la constatation de la nullité d'un titre foncier. L'article 2 de la loi n° 80/22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale précise que « Sont passible d'une amende de 50 000F CFA à 200.000 francs et d'un emprisonnement de deux (2) mois à trois (3) ans ou de l'une de ces deux peines seulement :

*a)* Ceux qui exploitent ou se maintiennent sur un terrain sans autorisation préalable du propriétaire ;

*b)* Les agents de l'Etat convaincus de complicité dans les transactions foncières de nature à favoriser l'occupation irrégulière de la propriété d'autrui ».

L'Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier en son article 8 et suivants dispose que : « …sont passibles d'une amende de 25.000 à 100 000 francs et d'un emprisonnement de quinze jours à trois ans ou d'une de ces deux peines seulement…

1. Ceux qui vendent ou louent un., même terrain à plus d'une personne ;
2. Ceux qui, n'ayant pas qualité, procèdent à des ventes ou location d'Immeuble appartenant à autrui… ».

Ces pratiques reconnues et réprimées par le législateur camerounais sont courantes au Tchad et sèment de désolation à de nombreuses familles vulnérables. Ces dispositions peuvent également servir de base d'inspiration dans la gestion du foncier au Tchad.

De même, si la loi tchadienne n° 23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux se borne à énumérer les dépendances du domaine national sans une catégorisation spécifique, le

[9] Décret n°2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n°76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier au Cameroun.

projet de code foncier du Tchad de 2014 actuellement en relecture auprès du Gouvernement ne spécifie également pas les notions de terres de culture ni de pâturage comme l'a fait la législation Camerounaise : article 15 *de l'Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier* « Les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories :

> 1° Les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante.
>
> 2° Les terres libres de toute occupation effective ».

Dans un pays à vocation hautement agro-pastorale comme le Tchad, la question du foncier pastoral et des terres de culture mérite d'être prise en compte dans la législation foncière pour servir de base à leur gestion à l'exemple du législateur camerounais qui opte, par ailleurs, pour la terminologie de « Terres libres de toute occupation effective » plutôt que des « Terres vacantes ».

### ➢ Code foncier du Burkina faso : vers la reconnaissance des droits fonciers locaux ?

La loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso du 16 juin 2009 institut une constatation de possession foncière en remplacement du « PV de palabre » traditionnel.

Mais « en dehors des 47 communes expérimentales, la loi n'est pas encore appliquée sur le reste du territoire national, soit précisément dans 255 communes. Cela donne lieu à des chevauchements juridiques entre les prescriptions de la loi 034-2009 et les anciens mécanismes régissant les transactions foncières rurales.

« Les gens n'attendent pas la loi pour faire les affaires », déclare Sayouba Ouédraogo. « Pour beaucoup de communes, à ma connaissance, il existe toujours des gens à la recherche de terres rurales qui passent par les procédures anciennement consacrées, notamment à travers des procès-verbaux de palabre pour acquérir des terres. Puis ils viennent au niveau de l'administration foncière et domaniale pour la suite du processus », explique le consultant. Le PV de palabre est un document permettant de consigner les transactions foncières locales. Du fait de sa grande simplicité, le PV de palabre s'est révélé être un document falsifiable. « C'est très facile de fabriquer de toutes pièces un PV de palabre même avec des noms de personnes fictives », confie Tagnan Tébi Rémi, maire de la commune rurale de Cassou.

À la place du PV, la loi prévoit un mécanisme de reconnaissance publique de droits fonciers traditionnels aboutissant à la signature de procès-verbal de constatation de possession foncière rurale. En requérant la validation de l'ensemble des entités villageoises et le consentement des ayants droit avant toute transaction foncière, ce mécanisme garantit une plus grande transparence. Mais son déploiement suppose au

préalable la mise en place des instances locales de gestion foncière. Bien que l'entrée en vigueur de la loi rende caduc le PV de palabre, celui-ci est encore utilisé dans le cadre de transactions foncières ».[10]

L'Etat burkinabè lit les droits endogènes par un rapport de "possession" défini comme un rapport de fait au foncier. On peut y voir un lien entre la construction juridique de la propriété et la construction de l'Etat. L'objectif de l'Etat burkinabé est ainsi d'étendre le régime de propriété aux milieux ruraux où s'exercent légitimement les droits endogènes.

**A retenir** :

Toutes les législations foncières s'arqueboutent sur la création du modèle de la propriété occidentale par la voie de l'immatriculation foncière directement ou par le biais d'un processus de constatation des droits locaux. Le rapport endogène (coutumier) à la terre est souvent qualifié soit de « propriété coutumière », soit de possession foncière, dont la finalité reste la propriété foncière, excluant toute autre forme de rapport foncier / ce qui induit un contexte favorable à l'accaparement des terres. Le droit foncier correspond à une emprise sur le sol (habitation ou mise en valeur), le fonds et non sur les ressources.

⇒ le foncier pastoral est rarement (cf. le Niger, le Cameroun) ou jamais reconnu explicitement.

## 2.3. Le droit pastoral au Tchad

### 2.3.1. La Loi du 31 octobre 1959 sur le nomadisme et la transhumance

Le pastoralisme au Tchad a été pendant longtemps régi par des pratiques ancestrales des communautés pastorales transmises de génération à génération jusqu'en 1959 où il a fait l'objet de réglementation. En effet, la loi n°04 du 31 octobre 1959 sur la réglementation du nomadisme en République du Tchad est marquée davantage par la volonté du législateur de contrôler les mouvements des pasteurs que de gérer l'organisation de l'activité pastorale. Les éleveurs sont soumis à un recensement dans les chefs lieux des Districts (art 3) avant leur départ en transhumance, elle-même soumise à une date du départ fixée par les chefs des régions concernées (art 6). L'article 7 de cette loi précise que « les mouvements de transhumance doivent obligatoirement suivre Ies itinéraires fixés par une commission composée des éleveurs, des notables et des élus de la circonscription » et l'article 10 rencherit que « les infractions aux dispositions du présent acte législatif sont de la compétence des tribunaux correctionnels… ».

Comme l'on peut le constater, cette loi comporte en dépit de son caractère succinct des insuffisances certaines. Par exemple, les nomades en déplacement sont tenus de suivre les itinéraires fixés par une Commission alors que les mouvements de transhumance sont aussi tributaires des conditions sécuritaires, naturelles et sanitaires favorables et de disponibilités en ressources pastorales vitales comme l'eau et le pâturage. Si les ressources pastorales peuvent être identifiées avant le départ en transhumance, il en peut être autrement en matière de

[10] Moussa Maiga, « Loi sur le foncier rural : cinq ans après ? », Voir : http://www.burkinapmepmi.com/spip.php?article22912

sécurité et de santé qui peuvent être imprévisibles et rendraient de ce fait difficile la fixation des itinéraires de transhumance.

De même, le déplacement des transhumants peut être motivé par la survenance d'une épizootie, ce qui rend pratiquement impossible le recensement des éleveurs avant leur départ en transhumance. La préoccupation en pareille circonstance pour les éleveurs est d'épargner le cheptel du danger.

Il ressort que même si elle n'est pas tombée en désuétude ou moins encore abrogée par une loi nouvelle jusqu'à l'élaboration d'un projet de code pastoral en 2014, la loi n°04 du 31 octobre 1959 est ratrappée par l'évolution des contextes qui la rendent pratiquement inapplicable. La forte augmentation numérique du bétail toutes espèces confondues[11], l'explosion démographique avec comme corrollaire l'augmentation des surfaces cultivées réductrice des espaces pastoraux et les multiples contraintes liées au changement climatique mettent inéluctablement cette loi en souffrance.

Conscient de la situation, le Gouvernement tchadien a tenté de résorber cette carence en élaborant un Projet de Code Pastoral qui, adopté par la représentation nationale, a été retiré de son processus d'entrée en vigueur, suite à certaines manifestations de l'opposition politique lors d'une période préélectorale.

### 2.3.2. L'avant Projet de code pastoral retiré (Projet « d'amélioration de la gestion des ressources pastorale au Tchad »)

L'avant projet définit les droits d'accès aux ressources comme « l'ensemble de dispositions formelles ou informelles permettant à un groupe de pasteurs d'accéder aux ressources naturelles et d'y revendiquer des droits d'usage communautaire ». Une définition intéressante sur laquelle nous reviendrons.

Le texte proposé dispose des aspects essentiels pour une législation pastorale :

- la liberté de la mobilité pastorale
- un droit d'usage prioritaire non exclusif
- une gestion rationnelle et durable des ressources pastorales
- la négation d'une appropriation privée de l'espace pastoral (« constitué de couloirs de transhumance, de pistes à bétail, des aires de stationnement, des pâturages et des ouvrages hydrauliques », art.12)
- l'obligation de surveillance et de contrôle du bétail
- l'interdiction d'obstruer la mobilité du bétail

[11] Le recensement général l'élevage de 2016 a dénombré 93 803 192 têtes de bétail toutes espèces confondues.

- l'obligation d'aménagement (des couloirs de transhumance), de « viabiliser », et de faciliter la mobilité pastorale (points d'eau)
- le recensement, la matérialisation et l'identification, voire le classement des couloirs de transhumance dans le domaine public (de l'Etat ou de la Région)
- l'intégration des couloirs de transhumance dans les documents d'urbanisme
- des accords sociaux avec les populations autochtones
- un accès aux espaces cultivés après récolte établi selon un calendrier administratif (arrêté du gouverneur)
- une obligation de surveillance des champs de culture de décrue (le jour pour les agriculteurs, la nuit pour les éleveurs)
- des normes de maillage à observer dans l'implantation des puits pastoraux
- une sécurisation de la mobilité pastorale
- les eaux relevant du domaine public de l'Etat accessible librement aux troupeaux
- possibilité de délimiter des zones exclusive de pêche
- les jachères constituent des pâturages d'accès libre
- l'accès aux résidus de récolte dépend d'accords avec les cultivateurs

**Se dégage de cet avant-projet** :

- Une domanialité publique sui generis « pastorale » à créer
- Des contrats de fumure
- Les conventions locales ou les instances communautaires traditionnelles constituent les cadres de gestion des conflits

### 2.3.3. Une mobilité pastorale appuyée par la Constitution de la IV République (2018) et la Déclaration de N'Djaména de mai 2013 sur l'élevage pastoral

- **Constitution, 04 mai 2018 :**

Article 28: Les libertés d'opinion et d'expression, de communication, de conscience, de religion, de presse, d'association, de réunion, de circulation, de manifestations sont garanties à tous.

Article 48 : Tout Tchadien a le droit de circuler librement à l'intérieur du territoire national, d'en sortir et d'y revenir.

- **Déclaration de N'Djamena sur la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des espaces saharo-sahéliens**

N'Djaména, 29 mai 2013

La conférence régionale de N'Djaména invite les Etats de la région et les partenaires au développement à :

« Placer l'élevage pastoral au cœur des stratégies de stabilisation et de développement à court, moyen et long terme des espaces saharo-sahéliens

Définir et mettre en œuvre des politiques volontaristes et cohérentes d'amélioration de la gouvernance, de renforcement de la résilience et d'amélioration de la viabilité économique et sociale des systèmes d'activités des espaces saharo-sahéliens ».

La conférence formule les recommandations suivantes :

« . Donner à l'élevage la place qu'il mérite dans l'aménagement du territoire et dans les plans de développement.

Les lignes d'action devraient être les suivantes :

Favoriser la création et le développement d'organisations pastorales légitimes, capables de participer à la bonne gouvernance, à la défense des droits et des intérêts des pasteurs (hommes et femmes), à une meilleure diffusion et application des textes législatifs liés à la gestion durable des ressources et du foncier pastoral et à la reconnaissance de leur spécificité ».

**Se dégage de la Constitution et la Déclaration des principes soutenant le pastoralisme** :

- le principe de liberté de circulation,
- le principe d'intégration du pastoralisme dans les territoires
- le principe d'un foncier pastoral à formaliser

### 2.3.4. Des exemples de droit pastoral au Sahel

**Partons de l'exemple de la loi du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali[12].** Novateur, ce texte n'est pas la périphrase d'une loi occidentale et les auteurs sont bien africains. Il innove en ce qu'il, d'une part, reconnaît pleinement l'activité pastorale en précisant les droits essentiels des pasteurs, notamment en matière de mobilité des animaux et d'accès aux ressources pastorales[13] ; et d'autre part, la charte

[12] Loi n°01-004 adopté par l'Assemblée Nationale le 9 février 2001

[13] Le droit de déplacement national et international reconnu par la Charte est extrêmement important et souligne un changement de mentalité dans la politique nationale : droit pour les pasteurs de déplacer les animaux en vue de l'exploitation des ressources pastorales, à l'échelle locale, régionale, ou sur toute l'entendue du territoire national (chapitre 1 art.14 & s.) ; le déplacement peut être transfrontalier sous réserve du respect des accords relatifs à la transhumance (chapitre 2 art.23 & s.). On note aussi la disposition d'une servitude pastorale de passage (art.41 & 53) ainsi que de droits d'accès prioritaire (comme aux points d'eau pastoraux, art.40).

confère aux pasteurs une responsabilité environnementale en termes d'obligations qui leur incombent notamment dans l'exercice des activités pastorales[14].

Cependant, quoique résolument moderne dans son approche environnementale, le législateur procède d'une façon très occidentale en imposant une normativité sans aucune sensibilité anthropologique par exemple en occultant complètement l'existence d'autorités traditionnelles incontournables dans le delta intérieur du Niger que sont notamment les *jowro*, maîtres lignagers de pâturages. Si le texte fait l'effort d'intégrer la dynamique pastorale, très forte autour du delta cité, le cartésianisme dont il fait preuve souligne d'autant l'absence de dialectique nécessaire dans ce cas certainement en raison d'une ignorance réelle des sociétés, des pratiques, des espaces et des milieux concernés.

**Peu de temps après la Mauritanie adopte le 26 juillet 2000[15] une loi portant Code pastoral dont l'objectif est la « gestion rationnelle de l'espace pastoral » dans le but de préserver et de promouvoir le pastoralisme pour « une évolution harmonieuse du développement rural ».** Aucune référence à l'environnement dans ce texte qui concerne un pays très affecté par la désertification, l'ensablement et l'érosion. Cependant, très conscient par l'importance économique, sociale et culturelle de l'activité pastorale, le législateur offre une reconnaissance légale du pastoralisme dans sa mobilité (art.2 & 3) et dans ses droits sur les ressources pastorales (eau, végétation). Celles-ci endossent le statut de « ressources communes », qui restent cependant appropriées par la Nation[16]. L'espace pastoral, affecté exclusivement à l'activité pastorale (art.13), relève d'un régime domanial « collectif » inaliénable, imprescriptible et dont l'appropriation est considérée comme illégale (art.14). Le rédacteur semble bien penser ici à un *domaine public pastoral* dans le but de conférer à cet espace une protection maximale.

Le Code pastoral mauritanien offre également une opportunité très intéressante en plaçant les conventions locales comme instrument de gestion locale des ressources pastorales. Ainsi à travers le Code pastoral ainsi que le Code forestier il est reconnu aux communautés le droit d'élaborer des conventions locales qui constituent des actes à valeur réglementaire, ce qui n'est pas le cas en général des autres pays d'Afrique de l'Ouest où ces conventions sont contractuelles.

**Maroc : Projet de loi N°113.13 sur la transhumance pastorale, la gestion et l'aménagement des espaces pastoraux**

Un contrôle très strict par l'administration de la mobilité des troupeaux :

- L'administration fixe les périodes de transhumance : ouverture et fermeture des espaces pastoraux et sylvo-pastoraux, périodes de départ et de retour, et les axes de mobilités autorisés (art.23).

---

[14] Les obligations générales pour les pasteurs relèvent de la surveillance, du contrôle, du respect des biens d'autrui et de la préservation de l'environnement dans le but de procéder à une exploitation durable des ressources avec le souci de préservation des droits des générations présentes et futures (chapitre 2 art.7 & s.). La loi institue en son article 9 pour les pasteurs un droit d'exploitation des ressources pastorales pour l'alimentation de leurs animaux dans le respect des droits des différentes utilisations de l'espace et dans le respect des règles relatives à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. L'obligation est faite aux pasteurs à travers leurs organisations d'apporter leur concours à la protection de l'environnement, à la lutte contre la désertification, au maintien des écosystèmes naturels, à leur fonctionnement équilibré et à la valorisation de leur potentiel productif (art.11). Enfin, l'obligation leur est faite, comme aux autres utilisateurs d'apporter leurs concours à la surveillance et à la protection du milieu naturel notamment en matière d'alerte et de lutte contre les feux de brousse (art 13).

[15] Loi n°2000-044

[16] Articles 8 & 9. La Nation n'étant pas une personne juridique, son représentant peut être l'Etat. On retrouve ici encore ce besoin de l'Etat de s'approprier l'environnement pour mieux semble-t-il le contrôler, sans dégager ou développer de concepts novateurs à ce stade.

- Obligation d'obtenir une autorisation administrative de transhumance pastorale

**Niger : Ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme**

- la reconnaissance de la mise en valeur pastorale, une innovation : « pratiques pastorales et investissements traditionnels ou modernes par lesquels les pasteurs exploitent les pâturages et l'eau pour la production animale tout en favorisant et respectant le cycle de renouvellement de ces ressources. Le fonçage de puits, les mesures de mise en défens, de préservation, de restauration ou de régénération des pâturages, la pâture régulière d'espaces de pâturage par les troupeaux constitue des formes de mise en valeur »

- la reconnaissance de la mobilité : « La mobilité est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants. Ce droit est reconnu et garanti par l'Etat et les collectivités territoriales. La mobilité constitue un mode d'exploitation rationnelle et durable des ressources pastorales et ne peut être entravée que de manière temporaire et pour des raisons de sécurité des personnes, des animaux, des forêts et des cultures dans les conditions définies par les textes en vigueur. La mobilité doit s'exercer dans le respect des lois et règlements en vigueur et des us et coutumes. Les pasteurs doivent être légitimement représentés par des délégués librement mandatés par eux dans toutes les instances qui ont compétence dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Dans tous les périmètres aménagés, des terres destinées au parcours et au passage du bétail doivent être réservées. » (article 3).

- L'inventaire des ressources pastorales (art.10)

- La reconnaissance d'un droit d'usage pastoral prioritaire : « Le droit d'usage prioritaire est un droit d'occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur leur territoire d'attache » (art.12)

- Le classement de réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral

- Un droit d'accès aux ressources hydriques

- « Les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage sont classés dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales. Les pasteurs bénéficient en commun de leur usage » (art.27)

- « La vaine pâture est un droit en milieu rural après la libération des champs… » (art.30)

**A retenir :**

- un domaine public pastoral
- des ressources communes
- la fixation administrative des dates de transhumance
- la reconnaissance de la mise en valeur pastorale

- la reconnaissance de la mobilité comme droit fondamental ⇒ liberté de circulation ⇒ non-entrave à la mobilité des troupeaux et à leur accès aux ressources pastorales
- un inventaire des ressources pastorales
- un droit d'usage pastoral prioritaire
- un classement en réserve de pâturage
- la reconnaissance d'un accès pastoral à l'eau
- le classement en domaine public des voies de transhumance et de passage des troupeaux
- le droit de la vaine pâture
- la prise en compte de la circulation des troupeaux par les documents d'urbanisme
- la considération des « traditions pastorales »

## 2.4. Qu'en est-il de la décentralisation ?

La décentralisation est le régime de gestion du pouvoir politique qui permet d'associer au mieux les populations à la gestion de la chose publique. Elle doit permettre une meilleure répartition des ressources de l'Etat, une meilleure utilisation des ressources des compétences par le truchement des élus locaux. En effet, la loi n°14/PR/2008 du 10 juin 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques dans son article 14 et suivant classe les forêts domaniales en cinq catégories : le domaine forestier de l'Etat, le domaine forestier des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), le domaine forestier communautaire, le domaine forestier des privés et les forêst sacrées. Les forêts communautaires sont incluses dans le domaine forestier des CTD : Article 26 « *La forêt communautaire est une portion du domaine protégé des Collectivités Territoriales Décentralisées affectée à une communauté en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan simplifié d'aménagement durable, dit « plan simple de gestion*[17] » [18].

A la lumière de ce qui précède, la décentralisation apparait comme le meilleur instrument de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques mais aussi un meilleur instrument de l'organisation de la gestion locale des ressources naturelles à l'exemple des conventions. Or, la décentralisation au Tchad peine toujours à se mettre concrètement en place bien que son processus ne date pas d'aujourd'hui.

Déjà, la Constitution du 31 mars 1959 applicable au Tchad reconnait l'existence des Collectivités Territoriales Décentralisées[19]. L'article 46 de ladite constitution dispose que « *les CTD de la République sont créées par la loi. Elles ont la personnalité morale et jouissent d'une autonomie financière. Leurs régies d'organisation et de fonctionnement sont fixées par la loi* ». cette disposition constitutionnelle n'a pas été traduite dans les faits.

---

17 Un document technique élaboré par les membres de la communauté villageoise avec l'appui des services locaux de l'administration. Il a pour but de planifier, dans le temps et dans l'espace, les opérations à mettre en œuvre pour une utilisation durable d'une ou de plusieurs ressources fauniques.

18 Cet article provient des expériences d'accompagnement des conventions locales par le PCGRN au Mayo Kébbi entre 1994 et 2011 par la GIZ, afin de s'assurer de la reconnaissance par les communes des dynamiques de gestion locale des ressources naturelles (conventions locales existantes : RFBL, ELF, Dari…)

19 Source : Recueil des lois et règlements sur la Décentralisation au Tchad, Décembre 2014, 6e édition, CEFOD.

Ensuite, la Constitution du Tchad du 31 mars 1996, révisée par la loi constitutionnelle n°008/PR/2005 du 15 juillet 2005 reprend le processus en créant quatre niveaux de CTD : article 202 « Les Collectivités Territoriales Décentralisées du Tchad sont les Communautés Rurales, les Communes, les Départements et les Régions ». Par ordonnance n°005/PR/2011 du 10 février 2011 le Gouvernement a créé 10 Communes d'Arrondissements pour la Ville de N'Djaména. Ces CTD devaient fonctionner à travers les organes élus. Plusieurs textes organisant et réglementant les fonctionnement de ces CTD sont adoptés. Mais seules, les Communes d'Arrondissement de la ville de N'Djaména et quelques Communes pilotes (Koumra, Moundou, Bitkine, Abéché…) sont rendues opérationnelles à travers des organes élus. Les autres CTD (Régions, Départements et Communautés Rurales) sont restées à leur état de création théorique jusqu'en 2018 où interviennent les réformes politiques et administratives au Tchad. Le nombre pléthorique ddes CTD et de celui des élus locaux à prendre en charge largement supérieurs aux ressources financières nécessaires pour y faire face seraient à l'origine de la difficulté de rendre opérationnelles toutes les CTD.

La Constitution de la IV République promulguée le 04 mai 2018 revient à la charge en ramenant les Collectivités Territoriales Décentralisées à deux niveaux qu'elle nomme Collectivités Autonomes: article 201 « Les Collectivités Autonomes de la République du Tchad sont – les Provinces et les Communes ».

Il apparait que la création théorique des CTD est moins fastidieuse que leur opérationnalisation. La réduction du nombre de ces Collectivités ouvre des perspectives et des espoirs nouveaux. Ces CTD, une fois rendues opérationnelles, contribueraient à une gestion apaisée, organisée et concertée des ressources paratgées et partant, à la pacification des rapports sociaux entre les communautés.

**Questions** :

- faut-il ignorer le référentiel juridique foncier endogène qui existait avant la colonisation et avant l'Etat indépendant ?

- quel droit foncier pastoral dans un pays disposant de plus de 100.000.000 de têtes de bétail sillonant le territoire national ?

# 3. Chapitre 2. Paroles d'acteurs: ce que disent et pensent les acteurs

## 3.1. Introduction

Dans notre démarche concentrée sur la sécurisation du pastoralisme il était pour nous indispensable de se rapprocher des acteurs du terrain tels que : agriculteurs, éleveurs, comités de gestion, autorités traditionnelles, autorités administratives, …

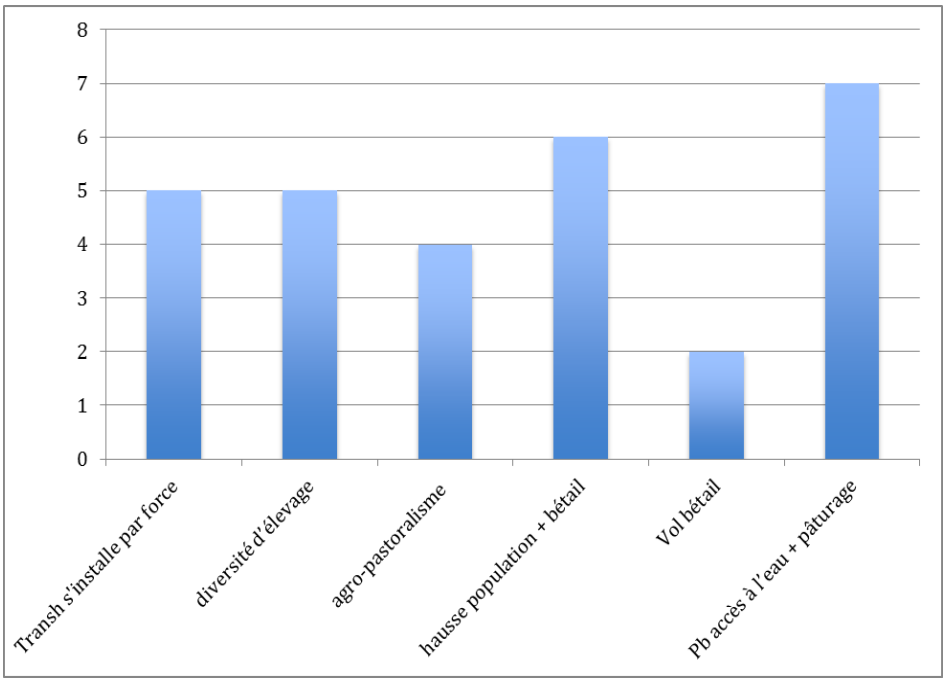
D'un point de vue méthodologique nous avons réalisés 25 entretiens semi-directifs en 10 jours, partant de questions de départ suite à une présentation de la mission. Les acteurs ont exprimé librement leur point de vue et nous ont apportés leurs représentations et leur expérience de la question centrale de notre mission.

## 3.2. Principaux thèmes évoqués

Compte tenu du nombre restreint d'entretiens, nous n'avons pas souhaité isoler les réponses et les thèmes abordés par catégorie d'acteurs afin de respecter l'anonymat et éviter toute stigmatisation.

Les colonnes font ressortir la récurrence des thèmes évoqués (tirés des propos même des acteurs), en abscisse (coordonnées horizontales), les chiffres en ordonnée (coordonnée verticale) indiquent le nombre d'entretiens concernés. Cependant, il est nécessaire de relativiser cette récurrence en raison du fait que souvent les acteurs n'ont soit pas pensé à l'exprimer directement sur le moment, soit maintenu le thème en sous-entendu, compte tenu du caractère semi-directif des entretiens.

### 3.2.1. Le contexte




Le tableau ci-dessus résume le contexte agropastoral de la zone d'étude

Selon les acteurs interrogés *« les transhumants viennent s'installer dans nos terroirs par force », « il existe aujourd'hui dans nos régions une diversité d'élevage », « tout le monde pratique l'agriculture y compris les éleveurs transhumants fixés », «nous avons constaté ces dernières années l'augmentation de la population humaine et du bétail », «cas fréquents de vols de bétail » et « problèmes d'accès de vols de bétail »*

En effet, les mutations les plus importantes en cours actuellement dans la zone soudanienne concernent la progression du front agricole pour la culture d'arachide, de sésame, de manioc, l'arboriculture fruitière et le développement du maraichage. Ces spéculations occupent de plus en plus les espaces jadis occupés par la culture de coton ou simplement utilisés pour l'élevage.

L'amenuisement des espaces amène souvent les éleveurs, à développer des stratégies de sédentarisation (fixation) d'une partie de la famille afin de marquer un territoire et pouvoir produire les céréales autoconsommées par la famille et bénéficier de services sociaux…

La compétition sur les ressources foncières et pastorales a également engendrée des transformations locales importantes en matière de diversification des productions et aussi des systèmes de productions.

Les nouvelles demandes de terres adressées aux autorités locales surtout par les éleveurs transhumants ou les « néo-éleveurs » ne sont généralement pas agréées. Profitant de

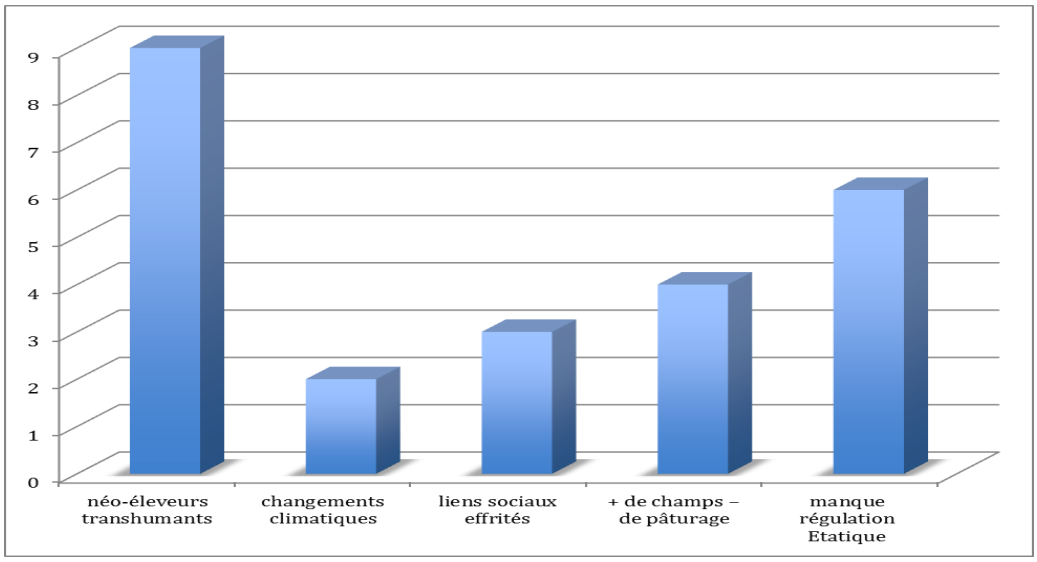
l'affaiblissement du pouvoir coutumier d'une part, et l'insuffisance ou le flou juridique du foncier agropastoral d'autre part, quelques acteurs rencontrés affirment que certains éleveurs s'installent dans un terroir sans le consentement des chefs traditionnels qui ont la maitrise du foncier. Cela est perçu donc comme une installation forcée.

Du point de vue activités on peut dire que : le contexte du Sud d'aujourd'hui n'est plus comme celui d'il y a 20 ou 30 ans. En effet, le Sud rural jadis seulement agricole, habité quasiment que par la population autochtone et dominé par la culture du coton a basculé progressivement aujourd'hui vers un « autre Sud » agropastoral, multi-ethniques et dominé par l'élevage et les cultures de rente (oléagineux, légumes et fruits …).

Les acteurs rencontrés ont également relaté des cas de vols de bétail dans la zone. En effet, avec l'insécurité qui règne le long des zones de frontières avec la Centrafrique, il y a eu un développement de banditisme à mains armées qui enlèvent les animaux et le font traverser de l'autre côté des frontières. Durant l'année 2018, il y a eu plusieurs centaines de bovins volés.

Enfin, le dernier élément relevé par les acteurs à travers ce tableau est le problème d'accès à l'eau et au pâturage dû à la prolifération des champs et aussi augmentation des effectifs du bétail dans la zone. Cette partie sera commentée dans les lignes qui suivent.

### 3.2.2. Des origines des conflits




Rappel : Les colonnes font ressortir la récurrence des thèmes évoqués tirés des propos même des acteurs

Par rapport aux origines de conflits, les acteurs rencontrés se sont prononcés sur plusieurs aspects, notamment « *les nouveaux propriétaires de bétail détenteurs d'assez de effectifs ne respectant pas les règles consensuelles de gestion des ressources », « la réduction et les compétitions autour des ressources naturelles », « l'effritement des liens sociaux qui régulaient jadis l'exploitation des ressources naturelles», « l'empiètement des cultures sur les espaces pastoraux » et la « l'insuffisance de l'autorité de l'Etat dans le processus de prévention et de règlement de conflits »*

- Un conflit est un acte de désaccord ou malentendu entre deux individus ou groupes d'individus ou communautés autour d'un intérêt : par exemple les ressources

naturelles. En effet, la relation entre le pastoralisme et ressources naturelles est souvent posé comme potentiellement conflictuelle entre usagers. Les causes de conflits sont diverses et différent selon la saison, le type de la ressource et aussi selon les acteurs en présence.

- Les conflits sont les conséquences des évolutions des effectifs des populations humaines et animales qui ont quadruplé les trois (3) dernières décennies. L'augmentation des températures et les baisses des pluies (sécheresses récurrentes) dans les zones sahéliennes ainsi que l'avancée du désert (6 à 7 kilomètres par an) dues aux changements climatiques, ont provoqués lors de nombreuses crises pastorales, l'immigration des éleveurs vers la zone soudanienne, plus nantie en ressources naturelles (eau et pâturage). Cependant, selon les acteurs l'arrivée des éleveurs dans les zones soudaniennes, est évolutive et pour les premiers arrivants, cela daterait d'environ un siècle. Suite aux évolutions démographiques, écologiques, politiques, sociales et sociétales, le pastoralisme autrefois qui est une tradition des zones Sahélo-Sahariennes, est devenu aussi une réalité de la zone soudanienne, connue jadis par la culture du coton. Il existe plusieurs catégories d'éleveurs dans la zone soudanienne. En l'absence d'une typologie établie des éleveurs de la zone, on distingue principalement :

    - les agro-éleveurs fixés qui sont des anciens transhumants en majorité « arabes » venus du nord du pays mais qui ne remontent pas dans leurs terroirs d'attaches en saisons de pluies. Ce type d'éleveurs font la petite transhumance dans le terroir et cultivent souvent de champs et la production est autoconsommée ;

    - les agro-éleveurs, qui sont des sédentaires ayant investi dans l'élevage. Le plus souvent ils commencent d'abord par de bœufs d'attelage ;

    - les pasteurs transhumants (éleveurs transhumants arabes ou peuls) sont ceux qui arrivent d'autres régions plus au nord du pays où ils passent la saison de pluies dans leurs zones traditionnelles. Certains de ces derniers passaient la période de saison sèche en République Centrafricaine (avant la fermeture de frontières pour des raisons sécuritaires) ;

    - les éleveurs propriétaires du capital bétail (absents ou néo- éleveurs), qui ont de troupeaux importants mais conduits par des « Bergers recrutés » reconnus sous le nom de « Gaïnako » en peul signifie « berger sans famille », c'est-à-dire célibataire. La grande partie de dévastation de champs serait causée par cette catégorie d'éleveurs selon les dires des acteurs.

⇒ Cette présence massive et évolutive des éleveurs dans ces régions qui offrent plus de possibilités en pâturage et eau en saison sèche et le besoin croissant des terres de culture

par les populations sédentaires sont les principaux facteurs à l'origine des compétitions entres usagers des ressources naturelles qui se traduisent souvent en conflits.

Les conflits sont les seules menaces de paix permanentes entre les Eleveurs et les Agriculteurs dans cette partie du territoire comme partout ailleurs. Les origines des conflits évoquées par les acteurs rencontrés sont certes diverses et variées mais notre logique est d'identifier les traits saillants à mêmes de nourrir les réflexions. Un adage populaire dit que « il faut abattre le mal par la racine ». Par analogie, si nous voulons éradiquer les conflits entre les Agriculteurs et Eleveurs, il importe de connaitre les origines les plus profondes qui, selon les acteurs, se résument en cinq (5) points ci-dessous :

- ✓ **Les exactions des Néo-Eleveurs transhumants**

Au rang des origines majeures des conflits, arrivent en tête les exactions souvent commises par les Eleveurs qualifiés par les Agriculteurs de Néo-éleveurs. En effet, les éleveurs transhumants étaient des citoyens qui font de l'élevage leur profession initiale et ne vivaient que de cet élevage. Ces attributs ont été pris en compte par le législateur de 1959 qui définit les nomades comme « *les citoyens éleveurs de bovidés, de chameaux ou moutons, n'exerçant habituellement aucune autre profession ou activité, n'ayant pas de domicile certain, et transhumant chaque année en famille avec leurs troupeaux sur le territoire de plusieurs circonscriptions administratives* » (art 2, loi n°04 du 31 octobre 1959 réglementant le nomadisme au Tchad). Aujourd'hui, nous assistons à l'apparition des nouveaux Eleveurs ou des nouveaux propriétaires des troupeaux associant l'élevage à une ou plusieurs autres activités. Il s'agit selon les acteurs rencontrés des Commerçants, des Chefs militaires et autres fonctionnaires et privés qui disposent de troupeaux d'animaux. Ces catégories d'éleveurs n'utilisent souvent pas de mains d'œuvre familiales mais confient leurs animaux à des bouviers au mode de recrutement confus. Ces bouviers, bénéficiant de la protection de leurs chefs développent des actions et comportements plus agressifs à l'égard des agriculteurs et mettent à mal l'application des conventions locales de gestion des ressources élaborées de façon consensuelle entre les agriculteurs et les éleveurs. Les chefs de ces bouviers agressifs résident dans les grands centres urbains mais c'est la garde des troupeaux qui est confiée aux bouviers.

D'après la pyramide d'analyse ci-dessus, les exactions des néo-éleveurs les hissent au sommet des origines des conflits. Ceci interpelle sur les alternatives à mettre en place pour résorber cette crise.

- ✓ **Les contraintes et difficultés liées aux changements climatiques**

Sous l'effet des changements climatiques, les paysans ont dû remettre en question leurs pratiques culturales traditionnelles. La variabilité des pluies dans le temps et dans l'espace associée à des saisons des pluies de plus en plus courtes place les paysans dans une incertitude agricole et accentue la baisse des productivités. L'utilisation des engrais chimiques dans la culture du coton dans cette partie du pays depuis les années 70 a par la suite fortement contribué à la baisse de la fertilité des sols du fait de la baisse exagérée des matières organiques. La mise en culture des nouveaux champs s'offre comme un moyen de retrouver les rendements agricoles. Actuellement, le maraichage dans la vallée du Mandoul, dans les bas-fonds et les bras du Chari et les cultures d'oléagineux (arachide et sésame) supplantent la culture de rente traditionnelle (le coton) en décroissance très rapide surtout du fait de graves difficultés de ramassage et achat du coton par la seule agro-industrie existante (COTON-TCHAD). Le recours aux spéculations agricoles à cycle court n'a pas pour autant garanti la production du fait de l'apparition par endroit des ennemis des cultures et du non achèvement du cycle végétatif de certaines cultures

du fait des irrégularité des pluies dans le temps et dans l'espace. On assiste de ce fait à un bouleversement des calendriers agricoles.

Du coté des éleveurs, les contraintes climatiques sont à l'origine de la baisse du pâturage dans les zones arides et semi-arides où se pratiquait l'élevage. L'irrégularité des quantités de pâturage dans les zones sahariennes et sahéliennes du Tchad associée à l'assèchement rapide des mares naturelles en certaines années, a pour effet de contraindre les éleveurs à une descente massive du nord vers la zone soudanienne à la recherche des vaines pâtures. Cette descente prématurée des éleveurs dans les zones des cultures se fait souvent dans la tension et parce qu'elle accentue les risques de dévastation des champs. Ce qui est à l'origine de nombreux conflits.

- ✓ **Les liens sociaux effrités**

Dans la zone méridionale comme dans tout le pays, l'appartenance à un terroir est un moyen de prouver l'identité d'une personne. La littérature parle de "terre natale". Les habitants entretiennent avec cette terre natale des rapports culturels et sociaux très profonds qui, aujourd'hui, sont remis en question au nom de l'immatriculation des terres (qui extirpe l'individu du groupe). La terre devient quand elle est immatriculée, objet de vente. Certains détenteurs des pouvoirs terriens et utilisateurs des terres couvertes par le droit coutumier sont fragilisés par l'emprise de leurs terres de plus en plus placées sous l'autorité de l'Etat[20] qui ne les exploite pas souvent mais peut les céder à des personnes extérieures à la communauté : « Toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maître, à moins que ne soit rapportée la preuve du contraire (article 13); « L'État peut immatriculer à son nom les terres vacantes et sans maître » » (article 15). Les droits coutumiers sur les terres mêmes s'ils sont reconnus par le législateur, sont prescrits par 10 ans de non exercice (article 16). L'immatriculation est soumise à la mise en valeur : « seuls, l'Etat et l'auteur de la mise en valeur peuvent demander l'immatriculation ». Les liens sociaux et culturels primitivement établis entre les individus et la terre s'effritent plaçant les détenteurs coutumiers des terres dans un stress sans précédents.

En outre, pour l'exercice des rites culturels et initiatiques, les populations aménagent et protègent des forêts et sites sacrés. Les forêts sacrées, bien que protégées par la loi[21] doivent désormais être créées par voie réglementaire[22]. En sus des exigences réglementaires, certaines forêts et sites sacrés sont entamés par l'extension des villes ou investis par les éleveurs transhumants créant de conflits entre ceux-ci et les populations d'accueil.

---

[20] Loi n°24 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers au Tchad.

[21] Article 14 al 5 de la loi n°14 du 10 juin 2008 « …les forêts sacrées sont inviolables, intangibles et inaliénables »

[22] Article 32 de la loi n°14 du 10 juin 2008 : Les forêts sacrées sont créées par les conditions fixées par voie réglementaire sur le domaine forestier des Collectivités Territoriales Décentralisées ou de l'Etat, à la demande d'un groupe, d'un village, d'un regroupement de villages ou d'une communauté et ce, dans l'intérêt général des communautés ou groupes concernés.
Leur gestion est faite suivant les coutumes, us et pratiques locales des concernés.

### ✓ L'augmentation des champs face à l'insuffisance de pâturages

La croissance démographique des populations s'accompagne par une augmentation des bouches à nourrir alors que la baisse de fertilités des sols et la dégradation des conditions climatiques affectent négativement la productivité. La croissance démographique, l'arrivée et installation de nouvelles populations (éleveurs et retournés…) et la nécessité de cultiver des nouvelles terres avec plus de main d'œuvre, la mise en valeur de nouvelles zones (bas-fonds) et l'implantation des cultures de contre-saison dans certaines localités ont accentué les risques de conflits. En outre, les jeunes en quête de leur autonomie agricole implantent des nouveaux champs qui ne sont forcément pas contigus des zones où dominent les champs et qualifiés par les éleveurs de « champs pièges » lorsqu'ils sont implantés dans des zones de pâturage et sont de ce fait exposés à l'envahissement des animaux difficiles à contrôler dans ce contexte.

Du côté de l'élevage, l'augmentation de l'effectif du cheptel au sud du pays consécutive à la descente massive des éleveurs dans le sud sous l'effet des changements climatiques, l'arrivée des réfugiés et des retournés tchadiens de la Centrafrique ont entrainé de nouveaux espaces d'habitation et de production. Ainsi, la réduction des espaces pastoraux mis en cultures provoque le surpâturage et accentue la dévastation des champs entrainant des tensions violentes entre agriculteurs et éleveurs. D'après notre tableau d'analyse in fine, l'augmentation des champs et la diminution de pâturages constituent la 3e origine des conflits derrière le manque de régulation étatique (2e) et les exactions des néo-éleveurs (1ère).

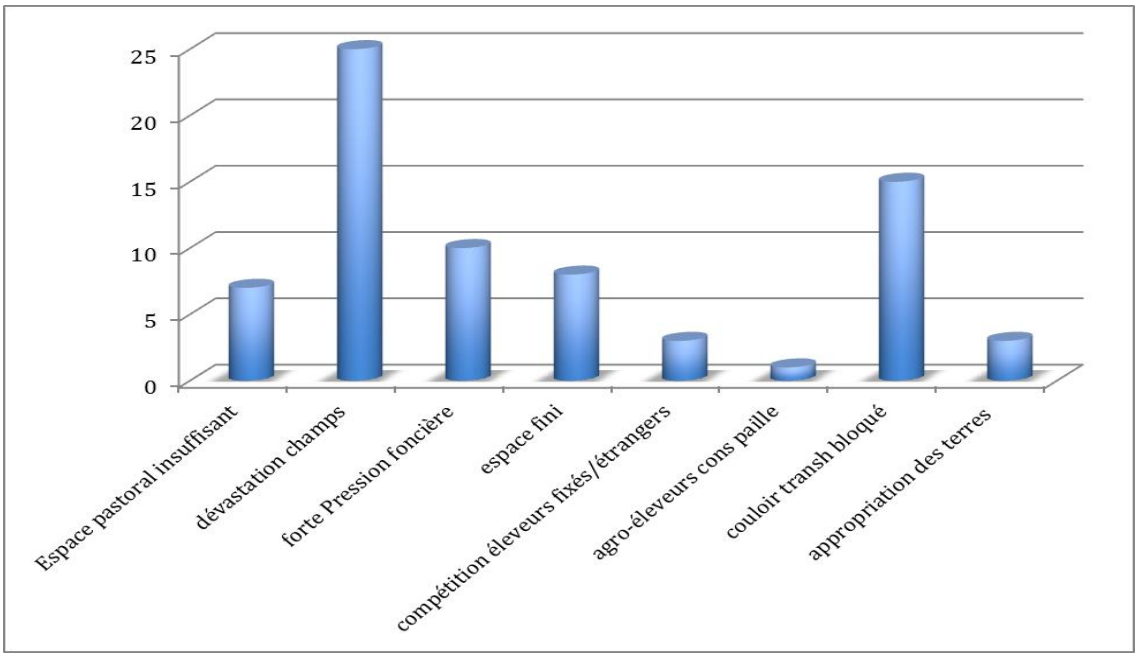
### ✓ Le manque de régulation étatique

Le manque de régulation de l'élevage transhumant exprimé par les acteurs se traduit par l'inadaptation de la loi du 31 octobre 1959 réglementant le nomadisme en République du Tchad. Un responsable phytosanitaire du Mandoul oriental témoigne en ces termes : *« la loi 04 du 31 octobre 1959 sur le nomadisme en République du Tchad n'a pas abordé la problématique de la mobilité du bétail avec les exigences que cela comporte plutôt que la circulation des éleveurs eux-mêmes. Aucun autre texte adapté n'est érigé depuis 1959 jusqu'en 2016 où un projet de code pastoral a été adopté par l'Assemblée Nationale mais retiré du circuit sur déclaration du Président de la République. Pendant ce laps de temps et jusqu'à présent, la résolution des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales se gèrent suivant deux sources de droit : le droit commun admis par la majorité des acteurs et la Dia prônée par les pratiquants de l'islam. Si l'application du droit commun a requis l'assentiment de la majorité des justiciables (chrétiens et animistes), l'application et l'imposition de la Dia aux populations non islamisées fait l'objet d'abondantes controverses et d'abus de pouvoir de certaines autorités militaires et administratives (amendes arbitraires, saisie des bœufs d'attelage …). Les collectivités Territoriales Décentralisées qui devaient organiser la gestion locale des ressources ne sont pas opérationnelles pour la plupart d'elles ».*

La Loi n°14 du 17 août 1998 sur les principes généraux de protection de l'environnement et la Loi n°14 du 10 juin 2008 sur le Régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques restent dans leur globalité générale et ne permettent pas de gérer certaines contraintes et les conflits spécifiquement pastoraux. L'Ordonnance n°043/PR/2018 du 31 août 2018 portant Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOAH) en cours de validation qui fondait l'espoir n'a pas suffisamment abordé la question pastorale de façon spécifique. Toutefois, elle a prévu l'élaboration d'un Code Rural dans un délai n'excédant pas cinq ans à partir de son entrée en vigueur (article 221 de la LOAH).

**A considérer** : A moins que le projet de Code Pastoral ne puisse être repris et réactualisé, le Ministère de l'élevage et des productions animales, le programme PASTOR et la Plateforme Pastorale du Tchad gagneront à participer activement à l'élaboration du Code Rural à venir et de ses textes d'application par la proposition des pistes d'amélioration de l'exercice du pastoralisme.

### 3.2.3. Les conséquences




Rappel : Les colonnes font ressortir la récurrence des thèmes évoqués tirés des propos même des acteurs

Par rapport à cette rubrique, les acteurs présentent les contraintes avec les conséquences auxquelles, ils sont confrontés : *« espaces, fonciers, pressions foncières, compétition sur les ressources naturelles, obstruction de la mobilité, etc.) »*

Le thème de la dévastation de champs est bien récurrent à l'ensemble des entretiens. Il apparaît dans presque tous les entretiens. Cet effet saillant comme item est symptomatique de la première conséquence négative de la relation du pastoralisme avec l'agriculture. Ce n'est bien évidemment pas un scoop, mais il nous conduit à faire ressortir la cohabitation de deux activités différentes aux logiques opposées : l'une accrochée au sol par la mise en culture de la terre, et l'autre par sa mobilité dans l'espace à la recherche de pâturages. Un élément fort rassemble ces deux systèmes de production : l'accessibilité à la ressource. La terre comme substrat et la terre comme support. D'où les thèmes concomitants qui ressortent : la pression

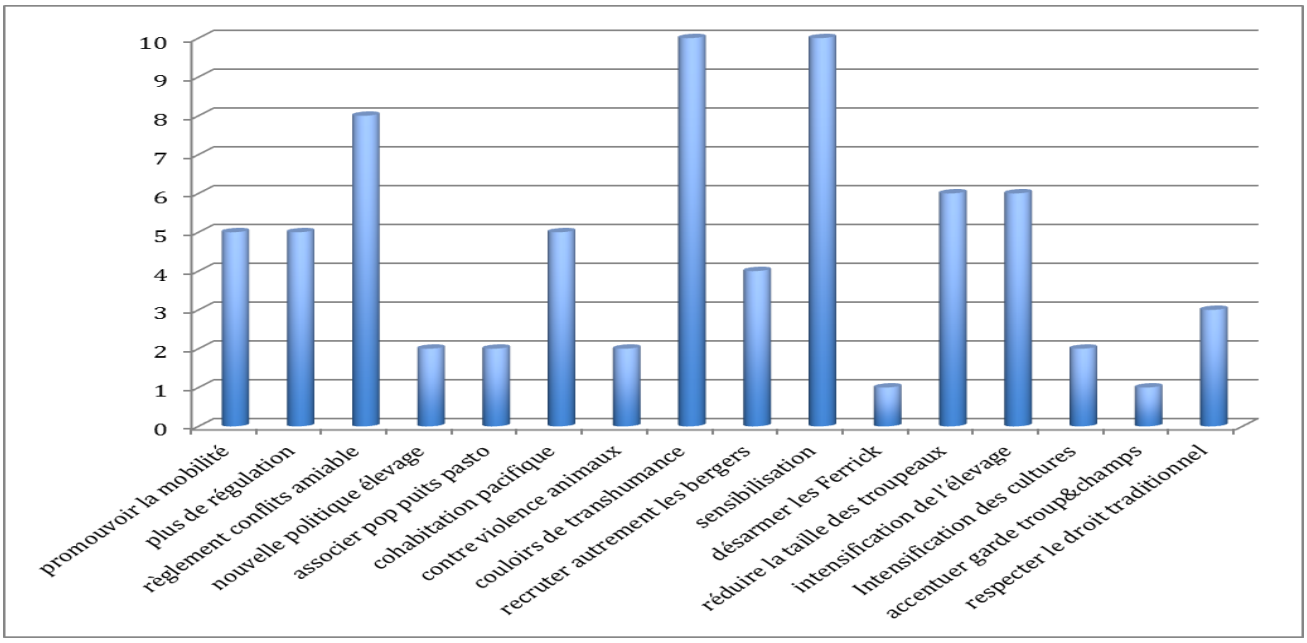
foncière (sur le fonds), l'espace « fini » en raison de la compétition entre agriculteurs et éleveurs sur l'espace support de ressources (terre, végétaux herbacés et ligneux et eau). L'espace est en effet fini autant pour les agriculteurs que pour les éleveurs qui le considèrent comme « insuffisant ».

Le blocage (l'obstruction) des couloirs apparaît très souvent dans les discussions, davantage que la colonne ne le montre : c'est un aspect de réel « blocage » du fonctionnement du système de transhumance.

L'imbrication de la transhumance à la fixité constitue un point essentiel au fonctionnement du monde rural. En effet, un phénomène se développe dans une grande dimension, c'est l'agro-pastoralisme. Ce système de production résulte d'une nécessaire diversification relevant d'une stratégie d'adaptation aux contingences de production (de nature économique, alimentaires et écologique). Il en résulte une distorsion faire à l'interdépendance agriculture-pastoralisme en commençant dans de rare cas cependant à se réserver. De plus en plus les résidus de récolte d'un agriculteur sont réservés pour son propre troupeau ou celui de sa famille ou sont même vendus. Ce processus risque de s'accentuer.

Enfin, l'appropriation de la terre (surtout des bas-fonds difficiles à utiliser pour les céréales mais où arbres fruitiers, pâturages et maraichage motivent les appropriations) est un thème sous-avoué ou mal exprimé mais bien prégnant : le fait de s'approprier le fonds rompt toute connexion avec les formes traditionnelles paisibles et élaborées de coexistence. Le « vivre ensemble » disparaît au profit d'un individualisme qui rejette l'autre surtout s'il est différent de soi. Le transhumant devient de plus en plus un élément incongru à la logique d'appropriation foncière car il y est directement opposé.

### 3.2.4. Des solutions : « il faut »



Rappel : Les colonnes font ressortir la récurrence des thèmes évoqués tirés des propos même des acteurs

**Trois groupes de thèmes saillants ressortent des entretiens comme solutions préconisées, « il faut » :**

i. maintenir opérationnels les couloirs de transhumance, sensibiliser, régler à l'amiable les conflits dans un objectif de cohabitation pacifique (bonne gestion commune)

ii. respecter le droit traditionnel, promouvoir la mobilité, rajouter de la régulation, penser une nouvelle politique d'élevage, accentuer la garde des troupeaux, recruter autrement les bergers, se positionner contre la violence sur les animaux, associer la population à la construction des puits pastoraux (sujet complexe)

iii. réduire la taille des troupeaux, intensifier l'élevage, intensifier les cultures, désarmer les ferricks

Le premier groupe de thèmes porte à la fois sur l'anticipation (couloirs de transhumance, sensibilisation, garde accentuée) et la résolution des conflits. Le caractère amiable a été souvent énoncé dans un souci de pacification des relations.

Dans le second groupe les solutions préconisées portent sur la régulation : respect du droit endogène, mobilité, politique, recrutement des bergers, refus de la violence sur animaux, association de la population (ensemble de propositions pro pasteurs).

Le troisième groupe est plus radical en visant une intensification : par la limitation voire la suppression de la transhumance et de l'élevage extensif pour une intensivité de la production (agricole et d'élevage) (propositions « anti pasteurs »).

**Des problèmes à prendre en compte dans les textes en cours d'élaboration**

A travers ces paroles d'acteurs, on note l'incompréhension du fondement de la mobilité pastorale, le problème de gardiennage des animaux, la question autour de la gestion des ressources naturelles et les conflits y afférents, le rôle de l'État, … Mais par manque d'informations, certaines solutions sont maladroites ou difficilement applicables telles que la réduction des tailles de troupeaux des pasteurs (chaque berger ne peut contrôler plus que 50 bovins mais chaque famille a besoin d'au moins 40 bovins pour survivre il n'est donc pas question de réduire la taille des troupeaux c'est plutôt le nombre des troupeaux qui serait à discuter) et de leurs déplacements (intensification de l'élevage et/ou fixation des éleveurs ce qui s'applique difficilement).

Globalement on retient que dans un contexte d'absence, de vétusté et/ou désuétude des textes actuels, il règne un flou sur la conscience du monde rural qui ne permet pas de

construire une solution futuriste pour l'organisation et l'amélioration des pratiques agropastorales.

### Des solutions amiables

La majorité exprime le souhait de trouver des solutions à l'amiable face aux conflits générés par la gestion du foncier pastoral. Cela est confirmé par la présence de conventions locales et de comités de prévention et/ou de gestion de conflits, de comités de surveillances des zones protégées, etc. et qui ont joué un rôle très déterminant dans la cohabitation pacifique entre les différents usagers des ressources naturelles. Les liens sociaux seraient par endroits très marqués parce que les éleveurs s'installent avec l'accord des chefs coutumiers locaux et vivent en harmonie avec la population23. Des cas d'entre aide mutuelle sont évoqués pendant la saison des pluies ; des éleveurs prêtent leurs bœufs dressés aux agriculteurs pour labourer leurs champs en saison de pluies et en contre-partie les agriculteurs aident aussi les éleveurs dans les travaux champêtres (plutôt que d'expertise c'est de disponibilité de la main d'œuvre et des difficultés de cohérence avec les périodes de déplacement des troupeaux).

Ces comités, qui sont plus ou moins inclusifs (représentation de tous les usagers sauf les éleveurs transhumants), et qui étaient encadrés par des ONG ou des projets de développement, ont déjà dépassés pour certains, deux décennies d'existence.

Bien que ces comités soient, dans la plupart des cas affaiblis par manque de soutiens adéquats de la part de l'État, mais aussi par manque de renforcement de capacités opérationnels, ils continuent à exercer très bien leurs rôles par endroits.

### La régulation de la conduite des animaux

Dans un contexte où la dévastation des champs est à l'origine de plus de 80% des conflits entre Agriculteurs et Éleveurs, la régulation de la conduite des animaux doit être au cœur des préoccupations. Dans la conduite de troupeaux en pâture, des mains d'œuvre familiales sont utilisées par les éleveurs sédentaires et transhumants de profession mais les « néo-éleveurs » emploient des bouviers recrutés qui, sous la protection de leurs patrons, se soucient très peu de la dévastation des champs. De l'avis des acteurs rencontrés, plus 90% de dévastation des champs sont causées par les animaux des « Néo-éleveurs ». Ceci amène à des questionnements de types :

- comment les bouviers doivent être recrutés ?
- quelles qualités et quels profils pour un bon bouvier à recruter ?
- faut-il aller vers un emploi par voie légale des bouviers (selon le code de travail) pour les rendre plus responsables de leurs actes ?
- comment limiter la protection des bergers fautifs par leurs patrons ?

Si la bonne conduite du troupeau pourrait être améliorée par l'intermédiaire des bons bouviers, les abus de certains « Néo-éleveurs » ne peuvent être dissuadés qu'avec le soutien des autorités administratives via les forces de l'ordre et de sécurité.

---

23 C'est le principe du *ahalié* des éleveurs grands transhumants qui mettent en avance la construction et l'entretien des alliances avec les communautés sédentaires qu'ils fréquentent dans leur itinéraire de transhumance (cf au coeur de la transhumance au Tchad Central Zakinet, Ebersweiller, 2009).

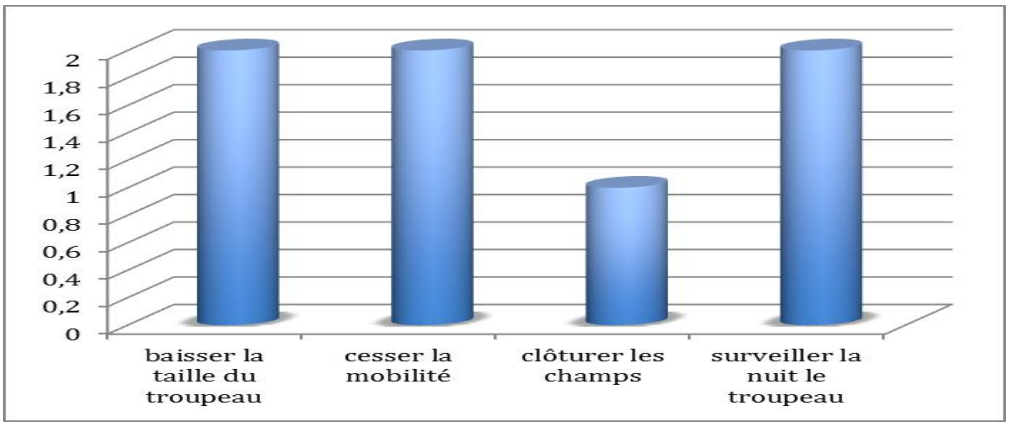
Les bergers mineurs issus souvent de la main d'œuvre familiale sont parfois dépassés par l'énormité de la taille de certains troupeaux. Ce qui a pour conséquences la dévastation des champs, le vol de bétail. La définition de la taille du troupeau au-delà de laquelle l'emploi d'au moins deux bergers mineurs (pour les cas de mains d'œuvre familiales uniquement), pourrait être recommandée.

En outre, les couloirs de transhumance participent à la mobilité pastorale. Mais dans le contexte du sud du pays et dans bien d'autres localités du pays, ils sont soit obstrués par des champs, soit abandonnés, soit encore rattrapés par l'extension des villages et des villes. La réactualisation et la renégociation de nouveaux couloirs de transhumance peuvent être des solutions envisageables.

Mais il ne nous parait pas superflu de s'interroger sur les possibilités de « tester les couloirs de transhumance mobiles » négociables et renégociables selon les campagnes et les calendriers agricoles.

**Solutions à retenir** :
- anticiper les préjudices et la résolution amiable des conflits
- une régulation légitime à organiser et formaliser
- penser à une flexibilité des couloirs de transhumance (?)

### 3.2.5. Des impossibilités

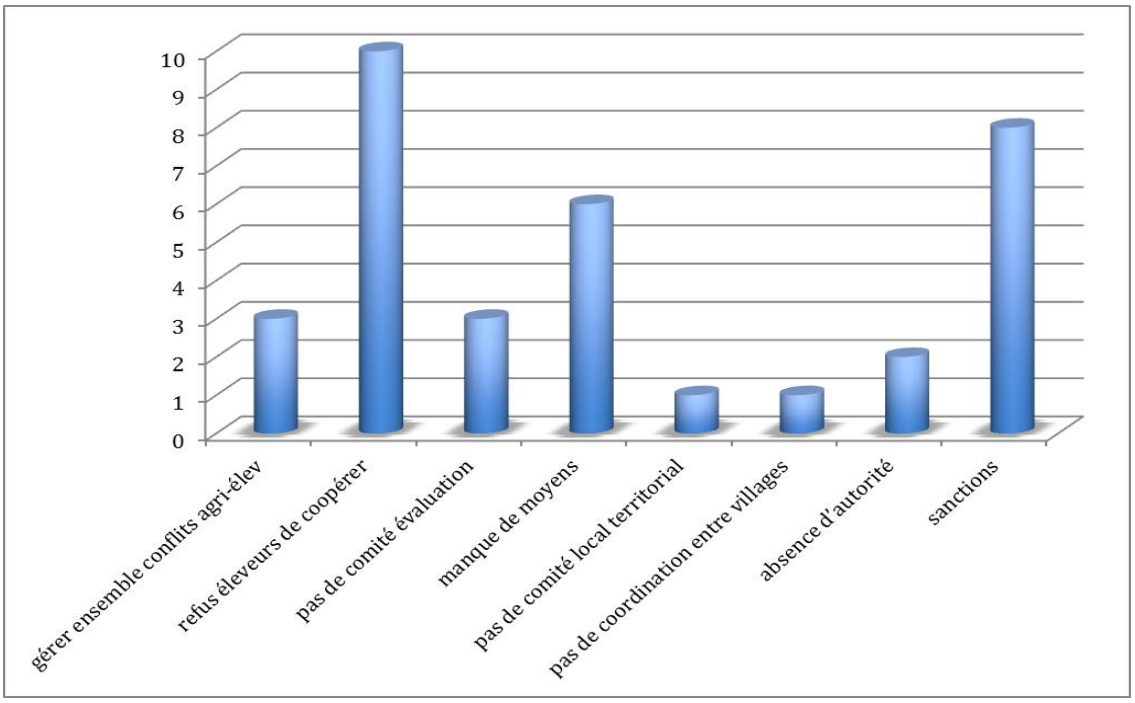



Rappel : Les colonnes font ressortir la récurrence des thèmes évoqués tirés des propos même des acteurs

A travers la figure ci-dessus, qui reflète la parole des acteurs relative à ces thématiques, on retient que :

- Concernant la réduction de la taille des troupeaux, les éleveurs ne sont pas réceptifs sur cette question, plutôt ils pensent le contraire.
- En effet, d'après les différentes enquêtes menées en milieux pastoraux, certes il y a des grands propriétaires de bétail avec des centaines ou milliers de têtes, mais le nombre d'éleveurs de cette classe est très négligeable par rapport à celui de la classe moyenne, représentant la majorité des éleveurs avec des effectifs compris entre 40 et 60 têtes. Pour les éleveurs interrogés sur cette question, ils affirment que plus le nombre de leur bétail augmente, plus ils ont une certaine assurance pour leur survie. Réduire la taille des troupeaux pour ces derniers, c'est comme une façon de thésauriser l'argent ou détruire leur capital productif et donc leurs revenus.
- Pour assurer une bonne gestion des ressources naturelles et réduire les conflits certains acteurs proposent l'arrêt de la mobilité. Cette idée semble simplement utopique pour les éleveurs, compte tenu des impératifs géo-climatiques du Tchad. La mobilité des éleveurs est une adaptation aux conséquences causées par les changements climatiques, notamment l'augmentation des températures et la baisses de niveaux de précipitation à l'origine de l'amenuisement des ressources pastorales clef. D'autres parts, la mobilité pastorale, étant une stratégie qui disperse les charges animales, présente plus d'avantage sur la régénération des ressources naturelles par rapport à l'élevage fixe ou sédentaire qui dégrade le plus. Cet avantage est aussi valable pour les conflits qui sont plus accentués avec les éleveurs sédentaires que mobile.
- La question sur la clôture des champs a été très mal interprétée par les agriculteurs qui trouvent injuste de leur demander de faire cette opération qui coute très chère. Cela aurait également été l'objet de grandes discussions aux débats à l'Assemblée Nationale lorsque les députés se prononçaient sur le code pastoral avorté. En effet, il s'agit en fait seulement des clôtures de parcelles maraîchères et des vergers d'arboricultures fruitières qui se pratiquent naturellement et joue déjà un grand rôle dans la prévention de conflits. Mais une lecture orientée de l'avant-projet de code a été organisée par les opposants qui ont parlé de clôture de tous les champs ce qui n'est pas dans le code proposé. Toutefois la clôture des champs, bien qu'elle semble être difficile, elle est loin d'être impossible. Des expériences de terrains réussies pourraient inspirer des méthodes simples et faisables basées sur les pratiques locales.
- Compte tenu de sa complexité, le problème de gardiennage a été également parmi les questions qui ont monopolisé les débats à l'Assemblée Nationale lors de l'adoption du code pastoral avorté.
- En effet, la surveillance du bétail la nuit, bien que considérée difficile par certains éleveurs n'est pas impossible. Toutefois cela se pratique ordinairement dans certaines régions du Sahel tchadien, infestées périodiquement (souvent entre septembre et novembre) par des mouches ou autres insectes piqueurs et dont les animaux ne peuvent plus aller au pâturage dans la journée. A ce niveau, le problème qui se pose c'est plutôt le profil du berger qui serait capable d'assurer efficacement le gardiennage ou non.

### 3.2.6. Sur les Conventions




Rappel : Les colonnes font ressortir la récurrence des thèmes évoqués tirés des propos même des acteurs

L'élaboration et la mise en application des conventions locales de gestion des ressources naturelles dans le sud traduisent la fréquente participation des populations (appuyées par les projets et ONGs) qui ont utilisé les possibilités contenues dans les lois de la République du Tchad en matière de protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles. L'article 57 de la Constitution de la 4e République du Tchad promulguée le 04 mai 2018 dispose que « *la protection de l'environnement est un devoir pour tous…* ». L'article 6 en son point 4 de la loi n°14/PR/2008 du 10 juin 2008 précise que *« la politique nationale en matière des forêts, de la faune et des ressources halieutiques est fondée sur les options… de la participation et la responsabilisation effective de la population dans la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités forestières, notamment à travers la gestion décentralisée des ressources naturelles ».* En vertu des possibilités offertes par les législations nationales, les populations essaient d'organiser avec l'implication des autorités et des services techniques locaux, la gestion des espaces et des ressources naturelles. Au cours de notre mission exploratoire, nous avons consulté et discuté avec les membres de six conventions locales de gestion des ressources naturelles au contenu varié en termes de durée, de couverture spatiale, de domaine d'intervention et de la nature des ressources naturelles couvertes (cf. tableau d'analyse des conventions en annexe).

Il s'agit de :

- Convention relative à la gestion des ressources naturelles, à la prévention et au règlement pacifiques des conflits Agriculteurs/Eleveurs (Laokassy le 16 mai 2010) ;

- Convention locale sur la gestion des ressources et des espaces agro-pastoraux de Bégué (Bégué, Ngabolo, Ngadou, Kemkian, Monkara, Béhongo, Bédanga et Kotkouli) dite Convention de Bégué, le 28 décembre 2008,
- Convention locale pour la gestion de la zone de mise en défens halieutique de Waltama, de Motomollo et Guéré le 12 juillet 2016 (Canton Moussafoyo, Département du Bahr Kôh) ;
- Convention locale pour la gestion de la zone de protection intégrale (ZPI) de Gnala, le 02 juillet 2016 (Canton Moussafoyo, Département du Bahr Kôh) ;
- Convention de gestion de la forêt communautaire de Bemoul-Kembita Superficie de 4763 ha, dite convention de Balimba le 27 février 2013 ;
- Convention locale de gestion des ressources naturelles dans le Canton Nderguigui, le 27 septembre 2017.

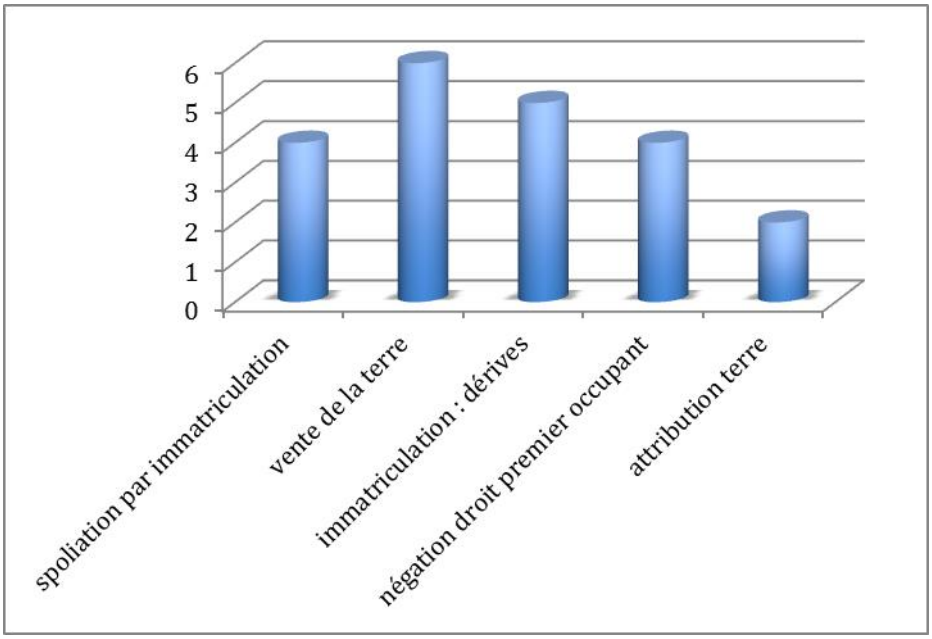
Toutes ces conventions s'appuient sur la volonté des acteurs parties prenantes de contribuer à la cohésion sociale, à la cohabitation pacifique et à la gestion durable et concertée des ressources naturelles. Dans les localités habitées par des éleveurs fixés, ces derniers participent aux comités de gestion et parfois aux comités de surveillance des espaces protégées par la convention. Ceci s'explique semble cohérent avec par la une volonté des acteurs de contribuer à la réduction des conflits entre Agriculteurs et Eleveurs.

Cependant, de l'avis des acteurs rencontrés que l'on peut aisément deviner sur le graphique ci-dessus, la ferme volonté des porteurs des conventions de gérer pacifiquement les conflits, de gérer rationnellement les ressources, de participer au maintien de la biodiversité et à la protection de l'environnement est hautement hypothéquée par le refus de certains éleveurs de coopérer et de respecter les termes desdites conventions. Au rang de ces éleveurs récalcitrants se trouvent les éleveurs transhumants et les nomades provenant d'autres circonscriptions administratives mais aussi, et surtout des bouviers engagés par les Néo-Eleveurs. Ne disposant pas de pouvoir et de moyens de coercition contre les récalcitrants, les comités de gestion font recours parfois à la justice pour la résolution de certains conflits (Laokassy, Bégué et Gnala). L'Etat dans l'exercice de son pouvoir régalien et disposant de moyens de coercition (les forces de l'ordre) et qui pourrait porter main forte aux comités de gestion des conventions, ne marque sa présence que dans la signature de certaines conventions (cf. tableau sur les conventions en annexe) et très peu dans leur exécution (cf. graphique : absence d'autorité).

Les autres niveaux de difficultés et contraintes liées à l'opérationnalisation des conventions portent sur le manque de suivi et d'évaluation des conventions et l'absence de coordination inter-villages. Le manque de moyens adéquats pour assumer la gestion des conventions constitue la 3e préoccupation des acteurs consultés (cf. graphique ci-dessus). Ces moyens manquants sont à la fois techniques (gestion des constats, rédaction des rapports et PV …) que matériels (registre pour l'enregistrement des affaires traitées, appareils photographiques pour les constats de terrain, déplacements sur le terrain dans des zones éloignées…).

Outre les difficultés succinctement énumérées ci avant, toutes les conventions font la part belle aux sanctions parfois exorbitantes qui rendent difficile leur mise en application. Pour les acteurs rencontrés, ces sanctions sont prévues à titre dissuasif. Dans l'exécution, ces conventions lient les habitants des localités qu'elles couvrent mais sont souvent mises en souffrance par les allochtones, surtout les Néo-éleveurs et leurs bouviers (Cf. point 4.1.2 du présent rapport).

### 3.2.7. Sur le droit foncier




Rappel : Les colonnes font ressortir la récurrence des thèmes évoqués tirés des propos même des acteurs

Autour du droit foncier, le statut de la terre est une question centrale pour les acteurs : le passage à une marchandisation, le processus d'immatriculation traduisant un sentiment de spoliation avec les dérives d'une procédure brutale et sans appel, la négation du système juridique endogène (premier occupant) et le concept d'attribution d'une terre déjà occupée. La volonté de méconnaitre délibérément le rapport culturel à la terre, donc les cultures des groupes sociaux pose manifestement un grave problème d'acceptation sociale, d'autant que les forces de l'ordre armées accompagnent le déguerpissement des agriculteurs après un bornage imposé.

## 3.3. Aperçu sur les problématiques pastorales

| Eléments saillants ressortis | Propositions / Approfondissements |
|---|---|
| **Conflits liés aux dégâts des animaux dans les champs sont les plus fréquents** | -Mettre l'accent sur les mécanismes de définitions des calendriers agro-pastoraux interprovinciaux à travers les conventions locales ;<br>-Réduire les protections que donnent les « néo-éleveurs » aux bergers fautifs ;<br>-Elaborer le profil et les référentiels « des bergers à recruter » ;<br>-Planifier des aménagements d'hydrauliques pastorales en amont des zones de cultures pour retarder la descente rapide des éleveurs au Sud pendant les saisons sèches (cf les projets hydraulique pastorale dans la zone sahélienne et saharienne) ; |
| **Conflits liés à la mobilité pastorale pour l'accès à l'eau et pâturage** | -Ouvrir des voies d'accès à l'eau et envisager leurs balisages ;<br>-Réaliser les ouvrages hydrauliques le long des couloirs de transhumance ;<br>-Aménager de façon participative et/ ou à travers des conventions locales ou inter- villageoises des couloirs de transhumances, des aires de stationnement et des aires de séjours ;<br>-Encourager la vaine pâture négociée et les contrats de fumures ; |
| **Conflits liés à la violation des zones protégées (sites sacrés, forêts protégés, espaces halieutique mis en défens)** | -L'initiative de recensement des sites sacrés entamée localement est à encourager. Après cet exercice, la cartographie, la délimitation et le balisage avec des matériaux durables est indispensable ;<br>-Les éleveurs doivent être davantage sensibilisés et le plus possible être intégrés dans les comités de surveillance des zones protégées. |
| **Instances de prévention et de** | -Sans beaucoup de moyens, ces instances ont fait leurs preuves pour maintenir la paix sociale dans la zone soudanienne ; |

| | |
|---|---|
| **gestion de conflits** | -Il faut les redynamiser en impliquant davantage les éleveurs et les appuyer avec des moyens nécessaires surtout en matière de communication, de formation et des visites d'échanges dans les zones qui ont des expériences réussies ;<br>-Mettre l'accent pour la revalorisation des liens sociaux (*Ahalié* : cf ouvrage au « cœur de la transhumance ») |
| **Systèmes d'élevage** | -Encourager l'acceptation de la mobilité pastorale qui est une réalité sociale et locale répondant aux exigences des changements climatiques par rapport à l'élevage intensif, fixe qui n'est pas économiquement viable et demande beaucoup de technicités et d'intrants hors de portée de la population |
| **Des Aménagements pastoraux** | -Les aménagements pastoraux doivent être programmés de façon participative (à l'exemple de la démarche actuelle pour l'élaboration de la SPDAPH) et réalisés pour sécuriser la mobilité pastorale afin de permettre aux éleveurs d'accéder aux ressources pastorales clefs dans un climat apaisé. |
| **Des Conventions locales pour la gestion des ressources naturelles afin de prévenir les conflits** | -Afin de mieux s'organiser pour promouvoir les activités agro-pastorales et halieutiques tout en préservant les ressources naturelles, les conventions inclusives restent les meilleurs outils qui méritent d'être encouragées.<br>Des mécanismes d'auto-évaluation devraient être mis en place permettant aux bénéficiaires d'exprimer les besoins en renforcement de capacités |

Le tableau ci-dessus résume les préoccupations des acteurs rencontrés et propose des pistes de solutions et/ des points à approfondir pour l'amélioration de la gestion du foncier agro-sylvo-pastoral.

Les ressources naturelles dans la zone soudanienne sont utilisées en permanence ou de façon saisonnière par de nombreux groupes de populations qui développent diverses stratégies de survie. Ces activités s'articulent généralement autour de l'agriculture principalement le coton et récemment, maïs, sésame, arachide, etc. de l'élevage de ruminants notamment, de la pêche et d'agroforesterie (Niéré, Karité) qui varient selon la disponibilité des ressources ou de la saison.

L'agriculture et la pêche sont pratiquées par les sédentaires. L'élevage est pratiqué en majorité par des arabes et des peuls allochtones. Certains de ces éleveurs ont investi la zone soudanienne, il y a déjà plusieurs décennies. Cependant ces activités ne connaissent une spécialisation vraiment rigide. Dans un milieu soumis aux fluctuations saisonnières des ressources et aux incertitudes écologiques, la tendance est à la diversification des stratégies de survies. Ainsi, les populations pastorales qui méprisaient autrefois le travail de la terre,

commencent de nos jours, par contraintes ou nécessités, à cultiver de champs. Par ailleurs, les agriculteurs qui ne s'intéressent pas à l'élevage de ruminants commencent à le pratiquer de plus en plus. Des bovins d'attelage, les villageois disposent actuellement des troupeaux importants dans les villages et ce qui remet en cause dans le futur certains types de relations avec les éleveurs tels que le contrat fumure, la vaine pâture, etc.

En plus de ces activités socio-économiques, les populations autochtones disposent des certains espaces ancestraux qui servent de lieux de culte, où se pratiquent chaque année des rites culturelles.

Lors de l'étude de la stratégie nationale de développement pastoral, il a été relevé que de nouveaux villages émergent suite à l'augmentation du nombre d'habitants permanents dans les hameaux des villages anciens. Dépassant la centaine d'habitants, ces hameaux (généralement issus de la recherche de terres fertiles) demandent leur autonomie et sont érigés en villages après accord du chef de canton concerné et de l'administration territoriale. La demande d'autonomie peut intervenir suite à des conflits internes au village, à la volonté d'avoir son propre chef ou à la difficulté des autorités du village de gérer une population importante mais éloignée géographiquement des centres de décision du village.

Les acteurs rencontrés ont relevé qu'il existe beaucoup de conflits surtout entre les agriculteurs et les éleveurs que nous avons classés en trois (3) catégories :

- ✓ **les conflits liés aux dégâts des cultures par les animaux**

Ils sont les plus fréquents. Ils sont causés par le défaut de gardiennage des animaux de presque tous les types d'éleveurs. En effet, des bergers jeunes ne dépassant pas l'âge de 12 à 14 ans, sans expérience de gestion des ressources naturelles et sans connaissance des pratiques locales sont recrutés par les éleveurs ou les propriétaires de bétail. Ces derniers laissent souvent par négligence ou fatigue (voire volontairement) les animaux dévaster les champs des agriculteurs. Cela nous pousse à s'interroger dans l'avenir sur le profil et les référentiels du berger à recruter (qui est différent du berger de la main d'œuvre familiale, né en milieu pastoral).

Il a été aussi relevé que ces dernières années les animaux des transhumants par insuffisance des ressources au nord, arrivent dans les zones agricoles avant la récolte des champs des agriculteurs. Bien que des textes locaux aient été signés pour fixer l'arrivée des animaux dans la zone des cultures en décembre et janvier, l'application pose problème. Cela suppose qu'une réflexion approfondie devrait être menée pour la prise en compte des calendriers des uns et des autres en fonction de la saison.

- ✓ **les conflits liés à la mobilité pastorale**

Il s'agit ici de problèmes causés par de l'absence ou la fermeture des couloirs de transhumance ou des voies d'accès à l'eau. L'espace étant très serré (près d'une centaine d'habitants au km2), les anciens passages sont de plus en plus remis en cause. Les balisages des tronçons conflictuels des couloirs de transhumance et des voies d'accès à l'eau est une pratique nouvelle dans la zone méridionale par rapport à l'Est du Tchad, où il se pratiquait il y a déjà plus de 20 ans ;

- ✓ **les conflits liés à la violation des espaces protégés**

Ils sont constitués des parcs ou réserves nationaux, des forêts communautaires, des sites sacrés, etc. L'accès à ces espaces (à statut particulier) qui sont nantis en ressources est soit interdit, soit règlementé. Ne connaissant pas l'utilité de la protection de ces espaces, des violations sont souvent causées par les éleveurs grands transhumants ou grands propriétaires du capital bétail, de passage ou résident dans le terroir. Les initiatives entamées localement pour la l'identification, la délimitation et la cartographie sont à encourager.

Des actions de sensibilisation devraient être accentuées en impliquant les leaders des milieux pastoraux sur la base des circuits de communication endogène qui sont très efficaces pour ces genres d'opérations.

**Ce qui est à retenir** est que les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont un des problèmes réels et importants de la zone, bien médiatisés voire politisés. Ils peuvent être très violents et entraîner mort d'homme. Ce sont les services de l'État qui sont chargés d'amender les éleveurs fautifs, voire de mettre en fourrière les animaux errants et de régler le conflit entre les deux parties. Cependant, étant donné les échecs constatés de cette procédure et parfois le peu de transparence des tractations entre les agents et les deux parties concernées, des commissions paritaires ont été mises en place. Elles réunissent des représentants des éleveurs, des représentants des agriculteurs et généralement des religieux.

**L'objectif est de trouver un arrangement amiable au conflit**. Si un arrangement ne peut être trouvé, il est alors fait appel au chef de canton et si ce recours est improductif, la préfecture intervient alors et une procédure juridique est entamée. Dans les cas « de sang » c'est-à-dire de blessure, de mort d'animaux ou de personnes, la sous-préfecture est immédiatement saisie pour intervention de la brigade.

Plusieurs séminaires sur les conflits entre agriculteurs et éleveurs ont été organisés ces dernières années par les ONG. Il en ressort que le conflit de calendrier entre production agricole et élevage transhumant est renforcé par le peu de transparence des services quant à l'application des amendes : certains agents marchandent avec les éleveurs et n'exigent pas les dommages et intérêts qui devraient revenir aux agriculteurs, certains éleveurs sont par ailleurs amendés abusivement. Se développe alors un sentiment de forte frustration, de part et d'autre, renforcé par la complexité de la situation politique entre le Nord et le Sud du pays.

C'est pourquoi des initiatives locales ont été prises pour mettre en place des mécanismes de prévention et de gestion des conflits. L'exemple typique est celui de la convention de Laokassi au Logone occidentale. Cette convention a réuni en 2010, les acteurs de trois régions (actuels provinces Logone occidental, Logone oriental et Tandjilé) pour signer des accords afin de régler leurs conflits à l'amiable en mettant en place au niveau de chaque village un comité de règlement des conflits.

Sans beaucoup de moyens, ces instances ont fait leurs preuves pour maintenir la paix sociale dans la zone soudanienne. Pour qu'ils soient plus efficaces encore, il faut les redynamiser en impliquant davantage les éleveurs et les appuyer avec des moyens nécessaires surtout en matière de communication, de formation et des visites d'échanges dans les zones qui ont des

expériences réussies. Un accent particulier devrait également être mis pour la revalorisation des liens sociaux qui existait déjà mais effrités à la suite de certaines jonctions politiques.

La question d'aménagement pastoral seul est un concept difficilement applicable dans la zone soudanienne compte tenu de sa spécificité. En effet, suite à une mission déjà réalisée dans le cadre de la plateforme pastorale appuyée par le PASTOR dans le cadre de la régionalisation de la SNDP, le concept a été clarifié et on parle maintenant de la stratégie provinciale du développement agro-sylvo-pastoral et halieutique.

L'aménagement hydraulique devrait permettre de faciliter l'accès à l'eau d'abreuvement et de sécuriser les déplacements vers la plaine du Mandoul à un moment opportun. Les troupeaux devront être retenus plus en amont (sud bahr Signaka, nord Moyen Chari) pendant la fin des récoltes. Cette région est bien arrosée et permet d'avoir de nombreux points d'abreuvement, même si ceux-ci doivent être sécurisés par des négociations, des accords sociaux entre les groupes et éventuellement un balisage.

Concernant les puits pastoraux à proprement parler, en réalité ils sont très peu dans la zone. Mais plutôt il existe des dizaines de puits de petite dimension à usage mixte, proche ou au sein des villages, ce qui pose des problèmes pour la fonction d'abreuvement qui exige beaucoup plus d'espace. Les mares apparaissent comme les meilleures alternatives par rapport aux puits qui sont très exigeants du point de vue de la démarche de leurs implantations.

# 4. Chapitre 3. Des réponses juridiques

Les réponses juridiques que la mission peut proposer sont de plusieurs ordres, à trois échelles : locale, provinciale et nationale. A l'échelle locale et provinciale le droit peut être « négocié » entre les différents acteurs participants au territoire à travers une convention locale et/ou une charte de territoire. A l'échelle nationale la nécessité est de repenser le droit foncier en rajoutant un régime spécifique sur les usages et de contribuer à la formation du code rural par l'introduction dans ce code d'une sécurisation foncière pastorale en instituant le principe que le pastoralisme est d'intérêt général.

## 4.1. Un droit négocié

Le droit négocié « définit au sein d'un espace de régulation un syncrétisme de valeurs et de modèles de comportement d'« être » et de « devoir-être » concerté entre acteurs locaux, régionaux et nationaux pour un droit se situant dans une perspective interculturelle simultanément légitime aux yeux de la communauté (locale) et de la Nation »[24]. D'une autre façon, le droit négocié peut se définir par la co-construction inclusive d'une régulation locale, des acteurs locaux aux nationaux, pour une légitimité locale et une légalité nationale.

Cette idée de co-construction du droit « par le bas » répond à des besoins de régulation locale, compte tenu de la difficile application des lois à l'échelle territoriale. A ce niveau l'acceptation sociale du droit demande une forte implication des acteurs territoriaux susceptibles de l'appliquer. La formation normative à l'échelle territoriale devient souvent indispensable pour assurer une efficience des règles.

**Pour info** voir le Pacte Pastoral Causses Aigoual Cévennes en France, pris en charge par la Collectivité locale territoriale décentralisée (l'intercommunalité) : https://caussesaigoualcevennes.fr/competences/pacte-pastoral/

[24] Barrière O. & Faure J.F. (2012) L'enjeu d'un droit négocié pour le Parc Amazonien de Guyane, Natures Sciences Sociétés, 20, 167-180

### 4.1.1. L'insertion des conventions locales dans le cadre légal

L'art.6 de la loi 14/2008 portant régime des forêts de la faune et des ressources halieutiques dispose comme « option fondamentale » la *« participation et responsabilisation effective de la population… dans les activités forestières à travers la gestion décentralisée des ressources naturelles* ». Cette idée d'associer la population se retrouve plus loin dans son article 13.

**Proposition 1 :**

**Reconnaissance et modalités pratiques d'élaboration du droit négocié par des conventions et chartes locales (assortis d'un canevas type à élaborer)**

### 4.1.2. Ce que sont les conventions locales adoptées : présentation et analyse

L'article 6 de la Loi n°14 du 10 juin 2008 dispose que « la politique nationale en matière des forêts, de la faune et des ressources halieutiques est fondée sur les principales options fondamentales… la participation et la responsabilisation effectives de la population dans la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités forestières, notamment à travers la gestion décentralisée des ressources naturelles ». Cette participation de la population se fait à travers l'élaboration et la mise en application des Plans Simples de Gestion qui, au terme de l'article 13-5 de cette loi se définit comme « *un document technique élaboré par les membres de la communauté villageoise avec l'appui des services locaux de l'administration. Il a pour but de planifier, dans le temps et dans l'espace, les opérations à mettre en œuvre pour une utilisation durable d'une ou de plusieurs ressources fauniques* ». C'est dire que les conventions élaborées et mises en œuvre par les communautés pour la gestion des ressources naturelles ont des fondements légaux et au terme de l'article 1134 al.1 du Code civil « les conventions légalement formées tiennent lieu de lois à ceux qui les ont faites ».

En matière de gestion des ressources naturelles et dans la pacification des rapports entre les communautés, les conventions formées par les acteurs eux-mêmes jouent un rôle particulièrement essentiel. Dans un contexte où les populations surtout rurales considèrent souvent le droit moderne comme un droit imposé et dont les règles sont parfois inadaptées aux réalités locales, les conventions localement formées permettent de suppléer ces manquements. Ces conventions sont *des modes d'organisation de la gestion des ressources naturelles situées sur un espace géographique bien défini soutenu par des conditions également définies avec la participation active et concertée des acteurs concernés avec l'appui des services techniques étatiques et privés*.

Comme telles, les conventions sont d'une rare importance et certaine. Les conventions locales de gestion de l'espace et des ressources qui s'y trouvent constituent une réelle réponse aux insuffisances des lois, à l'inadaptabilité des lois et politiques dans le temps et dans l'espace. Elles traduisent l'engagement libre et volontaire des acteurs locaux dans la participation à la protection et la gestion durable des ressources naturelles.

Les conventions locales constituent un moyen très efficace dans la promotion de la cohabitation pacifique entre les Agriculteurs et les Eleveurs et dans la préservation effective

des ressources naturelles dans l'intérêt des générations présentes et futures (cas des conventions portant sur les mises en défens[25]).

En dépit de leur importance, ces conventions locales font face à des difficultés et des insuffisances qui affectent leur mise en application :

- Les conventions s'appliquent entre les acteurs habitants des espaces géographiques qu'elles couvrent mais sont difficilement respectées par certains éleveurs localement appelés « Néo-éleveurs » ;
- Les sanctions prévues dans certaines conventions à des fins dissuasives sont exorbitantes et ôtent leur solennité du droit négocié pour enfreindre au domaine législatif ;
- L'absence de moyens et outils de travail pour les différents organes de gestion mis en place pour la gestion des conventions (moyens de déplacement, registre de gestion des conflits gérés et/ou transmis à la justice, outils de photographie des constats,…) ;
- L'absence de moyens de coercition pour assurer l'exécution des sanctions infligées aux contrevenants ;
- L'insuffisance technique des membres des comités de gestion à faire les constats et à rédiger les actes de traçabilité des affaires gérées ;
- Le déficit de soutien des autorités administratives aux comités de gestion des conventions ;
- Etc.

Pour donner aux conventions locales de gestion leur lettre de noblesse et garantir leur efficacité il importe de :

- ✓ Elaborer un guide d'élaboration (canevas) des conventions locales de gestion participative ;
- ✓ Renforcer les capacités techniques et matérielles des comités de gestion des conventions ;
- ✓ Soutenir les organisations de gestion (suivant les cas associations ILOD, comités de gestion, autorités administratives civiles et militaires) face aux contrevenants récalcitrants ;
- ✓ Poser des actes de visibilité (affiches, panneaux, marquages…) sur les sites conventionnels pour déjouer les confusions ;

[25] Cf. les 2 conventions de Gnala par Moussafoyo et la convention pour la gestion de la forêt communautaire de Balimba en annexe.

✓ Etc.

### 4.1.3. L'expérimentation d'une charte provinciale de gestion participative et concertée des ressources naturelles pour le maintien de la paix

Cette idée de charte territoriale peut s'inspirer des conventions locales notamment celle de Laokassy, mais en se dotant d'un objet différent dépassant la résolution de conflits pour par exemple anticiper sur l'état des couloirs de transhumance, le calendrier pastoral, l'organisation relationnelle des agriculteurs et éleveurs et la prise en compte de la conservation de la biodiversité.

La contribution des conventions à la pacification de la gestion des espaces et des ressources naturelles est indéniable. Cependant, elles sont limitées du fait de la petitesse des zones qu'elles couvrent notamment l'échelle village et canton. Or, les éleveurs transhumants, appelés à transiter sur plusieurs circonscriptions administratives dont les villages et cantons ne constituent qu'une infime partie du territoire, ont de difficultés certaines à se rendre compte de l'existence de ces conventions et de leurs contenus variables selon l'objet auquel elles se rapportent et la spatialisation qu'elles couvrent. A cet égard, une charte provinciale de régulation locale (de la gestion participative) pourrait être une alternative à même de desserrer l'étau en ce qu'elle permet de prévoir les manières les plus rationnelles de gestion des espaces et des ressources qu'ils contiennent en connexité avec les activités et métiers qui s'y greffent (agriculture, élevage, pêche, cueillette, …). Contrairement à la Stratégie Provinciale de Développement Pastoral (SPDP) en cours d'élaboration dans le cadre du programme PASTOR, la Charte Provinciale, elle, couvrirait un ensemble de métiers et de domaines plus étendus mais qui sont intimement liés, en se polarisant sur la régulation (les pratiques, façons de faire, comportements…). Elle ne serait pas un Plan de Développement Provincial mais plutôt une régulation de Gestion des espaces et des Ressources Naturelles établie en cohérence avec les plans de développement existants. L'échelle provinciale de la Charte renforcera le respect des conventions locales à petites échelles considérées par les transhumants comme « isolées ».

Cette proposition de charte provinciale doit être approfondie.

## 4.2. Un droit foncier à repenser en terme environnemental

Il est difficile de ne penser le droit foncier qu'en termes d'appropriation du fonds. Le rapport aux ressources diverses et à la biodiversité existe aussi et nécessite une traduction juridique adaptée. A ce stade trois objets de droits s'identifient :

- le fonds lui-même,
- les utilités des ressources naturelles renouvelables (droit de pêche, droit de culture, droit de chasse, droit de pâture, droit de cueillette forestière (comme la gomme arabique), droit apicole, etc…),
- la biodiversité.

Le projet de code foncier de 2014 ne raisonne qu'en termes d'appropriation foncière :

- transformant/mutant le système des droits fonciers sur la terre commune par un droit de « propriété coutumière » individuel (supprimant ainsi la dimension du rapport commun à la terre par un rapport individuel)

- ignorant la réalité pastorale relevant d'une détention d'usages (et sans « mise en valeur », emprise sur le sol)

⇒ L'enjeu est donc de **rajouter un régime de la détention de droits d'usage collectif et individuel au régime de droit de propriété** existant dans le projet de code foncier de 2014. Il est aussi possible d'envisager de rajouter un **régime de possession foncière** formalisant la reconnaissance des droits de culture locaux en zone rural (permettant ainsi de s'extraire du régime d'appropriation).

**Proposition 2**

**- Un régime spécifique de détention de « droits d'usage » sur les espaces communs : pour une reconnaissance des droits endogènes (dits « coutumiers »)**

**- Un régime de possession foncière pour formaliser/reconnaître les droits d'exploitation agricoles (culture) endogènes**

La détention de droits d'usage se définit dans l'accès à une ressource naturelle renouvelable, par une personne physique, morale ou une collectivité. Ce droit d'accès se formalise par une relation de pouvoir, appelée maîtrise, ponctuelle dans l'espace et le temps sur la ressource. Cette maîtrise se traduit par des droits spécifiques adaptés à la nature de la ressource concernée : droit de pâture, droit de culture, droit de pêche, droit de chasse, droit de cueillette ou d'extraction de produits forestiers, comme la gomme arabique ou de plantes médicinales, droit de ramassage de bois mort, droit apicole, droit d'accès à l'eau ou tout autre prélèvement ou forme d'exploitation contenu dans les limites du renouvellement de la ressource concernée, des dispositions législatives sur la forêt et la faune, et en dehors de toute exploitation commerciale dépassant le cadre de la communauté.

Du droit de culture. La particularité du droit de culture porte sur l'investissement sous forme de travail de la terre, mise « en valeur agricole ». La ressource terre permet d'accéder à une ressource naturelle qui est le produit du travail humain, donnant lieu à une récolte. Le rapport à l'espace se focalise sur un rapport à un périmètre précis. Ainsi, on peut envisager non pas un rapport d'appropriation qui comprend le droit d'aliéner, mais un rapport de possession comprenant l'exclusivité mais pas la disposition du fonds. Cette approche permet de traduire en droit positif une réalité relevant de l'ordre juridique endogène. En d'autres termes il s'agit de formaliser dans le code foncier une reconnaissance des droits coutumiers. La possession du fonds pour une pratique de mise en culture se traduit par une maîtrise de droit de culture issue du droit endogène. Voir l'exemple du code foncier du Burkina Faso (cf. supra).

**Ce qui conduit à la proposition de quatre régimes fonciers : détention, possession, appropriation, protection**

⇒ 4 régimes fonciers : DPAP (Détention-Possession-Appropriation-Protection)

- régime de détention (droit des utilités / droits d'usage) en zone rurale : pour formaliser le droit de pâture, de pêche, etc.

- régime de possession foncière en zone rurale : pour formaliser le droit de culture issu du droit endogène

- régime d'appropriation (du fonds / droit de propriété) en zone urbaine ⇒ immatriculation foncière

- régime de protection (de la biodiversité, des écosystèmes, des espèces…) : cf. la loi 14 de 2008

## 4.3. Un droit foncier pastoral

Afin d'exister sur un plan juridique, le pastoralisme en tant que système d'exploitation, doit être reconnu par le législateur (dans le code rural). Dans un second temps, ce même législateur doit se pencher sur la nature de la terre pastorale (dans code rural et foncier).

### 4.3.1. Le pastoralisme est d'intérêt général

Qu'est-ce que l'intérêt général ? le sens commun. L'intérêt général désigne les intérêts, valeurs ou objectifs qui sont partagés par l'ensemble des membres d'une société. Ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous. L'intérêt général se situe, depuis plus de deux cents ans, au coeur de la pensée politique et juridique française, en tant que finalité ultime de l'action publique. L'intérêt général exige le dépassement des intérêts particuliers, et traduit, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale. Il apparaît comme la condition de la légalité de l'intervention des pouvoirs publics, en conférant à l'autorité publique des prérogatives exorbitantes du droit commun.

La recherche de l'intérêt général réclame une capacité pour chacun de prendre de la distance avec ses propres intérêts. Or, préoccupés avant tout de leurs intérêts propres, les individus ont trop souvent bien du mal à reconnaître et à accepter les finalités communes que recouvre précisément la notion d'intérêt général.

La vocation générale du territoire tchadien par ses ressources naturelles définit un espace pastoral constitué par les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière qui couvre quasiment toute la superficie du Tchad. Le Tchad s'est ainsi doté d'une stratégie nationale du développement pastoral en 2016 et d'une Plateforme des Acteurs du Développement Pastoral, issue du Colloque national sur le pastoralisme (2011).

« La Plateforme Pastorale du Tchad est un cadre formel de concertation et de Dialogue. Elle réunit les différents acteurs du développement pastoral: Services Techniques de l'Etat, Organisations Professionnelles des Eleveurs, Société Civile, Partenaires Techniques et Financiers, etc. Sa mission est de porter et d'animer les réflexions et les initiatives centrées sur l'amélioration des politiques de développement de l'élevage, en général et du pastoralisme, en particulier » (http://www.plateforme-pastorale-tchad.org).

*Le développement pastoral se comprend comme une amélioration de l'exercice du pastoralisme en tant que mode spécifique de production et de vie. Ce changement implique une sécurisation de la mobilité des familles et de leurs troupeaux dans l'espace agro-sylvo-pastoral inter régional grâce à une succession de points d'eau complémentaires (puisards améliorés, mares d'abreuvement, puits pastoraux, points d'eau potable), positionnés le long des axes de transhumance, des parcours attenants et des aires pastorales. Il requiert également un accès facilité aux marchés et à leurs circuits de commercialisation, généralement perpendiculaires aux axes de transhumance et aux services sanitaires (humains et animaux) et éducatifs de base, situés à proximité des campements.*

*Suite aux différents diagnostics et débats au niveau des ateliers régionaux, six axes stratégiques se dégagent et sont à appliquer à l'échelle nationale.*

*Axe 1 : Garantir l'eau destinée à l'abreuvement des troupeaux*

*Axe 2 : Améliorer le service de soins aux animaux et de conseils aux éleveurs*

*Axe 3 : Faciliter l'accès aux services sociaux de base : eau potable, éducation et santé*
*Axe 4 : Développer la production animale et valoriser les produits de l'élevage*

*Axe 5 : Améliorer la gouvernance de l'exercice du pastoralisme*

*Axe 6 : Prendre en compte la protection de l'environnement*

(Stratégie nationale du développement pastoral, 2016)

Compte tenu des pratiques pastorales passées et présentes au Tchad, le pastoralisme est ici constitutif d'un véritable patrimoine commun matériel et immatériel. Il est ainsi constitutif par-delà une stratégie nationale et une plateforme dédiée d'un intérêt national portant les valeurs culturels et identitaires du pays. En cela, le pastoralisme peut être érigé juridiquement en intérêt général.

Ce principe devrait figurer en principe fondamental justifiant (en exposé des motifs) une régulation juridique nationale spécifique intégrée dans le futur code rural. Cette reconnaissance aurait des conséquences sur le statut de la terre pastorale.

**Proposition 3**

Définir le principe que le pastoralisme est d'intérêt général

### 4.3.2. Conférer un statut juridique à l'espace pastoral

Note préliminaire : L'espace pastoral peut se définir à travers l'espace contenant des ressources pastorales : « ensemble des ressources clés nécessaires à l'alimentation des

animaux en élevage extensif. Exemple : l'eau, le pâturage, les résidus de cultures, le foin stocké, les terres salées... » (art.4 du projet de code pastoral tchadien, 2012) et plus précisément cet espace intègre une infrastructure pastorale : « L'espace pastoral (est) constitué de couloirs de transhumance, de pistes à bétail, des aires de stationnement, des pâturages et des ouvrages hydrauliques … » (art.12 du projet de code pastoral tchadien, 2012). L'espace pastoral fait l'objet d'une gestion spécifique (titre 2 du projet de code pastoral tchadien) : déplacement d'animaux, aires de stationnement, insertion des éleveurs dans les zones d'accueil, insertion des éleveurs dans les zones agricoles, l'hydraulique pastorale.

Si l'on parle d'espace « agro-pastoral » nous tombons dans un autre registre. En effet, en associant l'agriculture au pastoralisme nous définissons quasiment le monde rural. L'espace pastoral est (beaucoup) plus restreint que peut l'être l'espace agro-pastoral. La définition donnée par le projet de code pastoral est claire à ce sujet. Aussi, conférer un statut particulier à l'espace pastoral se justifie par son contenu circonscrit, mais l'étendre à l'agro (l'agriculture) c'est conférer un statut spécifique au monde rural qui s'oppose au monde urbain. On entre là dans une autre dimension …
La question du statut de l'espace pastoral se pose en d'autres termes que l'espace agricole. Elle dépend d'une politique nationale sur le pastoralisme que la Stratégie nationale commence à alimenter. Si l'on part de l'idée que le pastoralisme est d'intérêt général, l'espace qui le supporte peut entrer dans la catégorie d'un patrimoine commun de la nation et des collectivités territoriales décentralisées (Provinces et Communes). Afin de dépasser le standard juridique d'une telle qualification, on peut envisager de la traduire par un « domaine public pastoral », catégorie sui generis qui surplomberait le naturel et l'artificiel, sans intégrer le domaine immobilier de l'Etat. L'objectif est de rendre cet espace inappropriable, inaliénable et insaisissable, sans que toute procédure de déclassement puisse le concerner.

Le domaine public pastoral intègre les infrastructures pastorales, bornés ou non. Par conséquent, l'accès aux espaces pastoraux, requiert une sécurisation foncière qui doit être formalisé en droit par la création de concepts nouveaux :

- sur les espaces non cultivés : le domaine public pastoral
- sur les espaces cultivés (après récoltes) : la servitude pastorale (+ servitude de passage pour accéder aux point d'eau + vaine pâture)
- sur tout espace, le droit de pâture relevant du régime de la détention (explicité supra)

**Proposition 4**

Conférer un statut juridique à l'espace pastoral : un **patrimoine commun** intégré dans une domanialité =
un **domaine public pastoral**
+ une **servitude pastorale** sur le foncier possédé

# 5. Conclusion: propositions d'actions à court terme pour la Plateforme Pastorale

En revenant sur les termes de références de la mission portant sur la sécurisation foncière pastorale, l'équipe à pu à la fois « dégager des pistes d'action pertinentes pour des avancées à appuyer par le PASTOR » et « partir des constats et des propositions afin d'élaborer des recommandations ».

Cette première mission se veut d'opérer un « défrichage » avant de prétendre à des formulations précises comme propositions pour le code foncier et rural. Cependant nous sommes parvenus à la formulation de 4 propositions phares, après avoir opéré un survol de l'existant, une entrée par les « paroles d'acteurs » et analysé les perspectives d'innovations juridiques pour à la fois conjurer (anticiper et limiter) les conflits agriculteurs/pasteurs, penser une régulation davantage par la base (droit négocié par de la régulation locale) aux échelles locales et plus provinciales et enfin s'interroger sur la place du pastoralisme au sein de la problématique foncière nationale.

Nous avons par-là posé des jalons qui vont devoir être approfondis par le moyen d'une co-réflexion pour une élaboration partagée au sein de l'équipe PASTOR mais également avec tous les partenaires de la Plateforme. Sur le plan juridique, l'idée est de générer un petit groupe de travail national de juristes, géographes et pastoralistes avec l'appui du Doyen de la faculté de droit de l'Université de N'Djaména et autour de l'Observatoire du foncier.

## 5.1. Rappel des propositions d'intégration dans les prochaines législations (reconnaissance, conception, définition, confection) :

**Proposition 1** : la reconnaissance et les modalités pratiques d'élaboration du droit négocié par des conventions et chartes locales (canevas type)

**Proposition 2** : la conception d'un régime spécifique : de détention de « droits d'usage » sur les espaces communs : pour une reconnaissance des droits endogènes (dits « coutumiers ») pastoraux

**Proposition 3 :** la définition du principe que le pastoralisme est d'intérêt général à l'échelle de la Nation

**Proposition 4** : la confection *sui generis* (d'un genre nouveau) d'un statut juridique à l'espace pastoral, comme « patrimoine commun » national et provincial intégré dans un « domaine public pastoral » avec une servitude pastorale sur le foncier possédé

## 5.2. Eléments d'un canevas type ou guide de la convention locale : une formalisation du droit négocié

**La convention locale consiste dans la mise en accord des acteurs territoriaux autour d'enjeux précis et circonscrits, comme la gestion des ressources naturelles**, la gestion des conflits, la protection d'espèces comme par exemple l'hippopotame, la mise en défens d'une zone de pêche, la gestion d'une forêt communautaire, etc. . Ce sont en quelque sorte des accords sociaux inclusifs qui débouchent sur de la régulation juridique négociée permettant d'établir une relation avec le droit commun (national) et ainsi entrer dans le droit positif par une volonté législative (inscrite dans la loi) ou par une autorité administrative qui entérine l'acte. Le mieux est que l'acte émane directement d'une collectivité locale disposant d'une compétence dans la matière concernée (l'environnement, la gestion des conflits,…). Cette formalisation d'un droit local négocié constitue une source de création normative venant du corps social plutôt qu'imposée par une instance exogène mais avec la complicité administrative et la participation des autorités coutumières. Nous ne sommes là pas dans du « code de bonne conduite » mais dans l'adoption d'un acte juridique ayant force de loi.

**Le processus relève d'un processus de démocratie participative** : réunions, groupes de travail, co-écriture de la convention jusqu'à son adoption soit en plénière, soit par des représentants de toutes les parties, éleveurs, agriculteurs, pêcheurs, etc. y compris l'administration, les autorités coutumières et les élus locaux. La force obligatoire imposant l'acte conventionnel à tous nécessite l'implication des autorités tant coutumières qu'administratives.

**La reconnaissance de la convention locale par la loi est nécessaire pour en assurer la pérennité et la force juridique.** Aussi, il serait utile d'élaborer un canevas-type de la convention locale qui soit validé par l'administration centrale et le législateur. Un projet de convention cadre sera élaboré et proposé lors de la prochaine mission, partant des différents cas existants de conventions locales adoptées.

Enfin pour être complet, la convention locale n'est pas une planification, une stratégie ou un document de gestion, mais reste un acte de régulation, d'ordonnancement des droits et des obligations assortis ou pas de sanctions. La convention adopte des « règles du jeu » par le groupe social qui en es destinataire.

## 5.3. Quelles sont les activités à développer pour parvenir à concrétiser ces propositions ?

La mise en œuvre des propositions nécessite au préalable un dialogue, de la communication, un message à faire passer, jusqu'à une « formation » sur le droit foncier et pastoral à la société civile (jusqu'aux journalistes), la communauté politique (administration et élus), économique,

universitaire et praticiens du droit. En y associant les représentants des autorités locales coutumières, les associations d'éleveurs et globalement les représentants du monde rural.
En second lieu ces propositions novatrice imposent un travail technique en droit (élaborations/formulation de textes) que le politique doit valider.

**La prochaine étape de l'accompagnement de la réflexion et de la construction de propositions adaptées pour une amélioration du cadre stratégique et juridique de sécurisation du foncier pastoral** pourrait intégrer plusieurs activités :

1. un travail de prise en compte de la problématique de la gestion du foncier agro-pastoral et halieutique dans la zone du Fitri à la rencontre des différents acteurs locaux et en appui au consortium PASTOR en cours de démarrage

2. la constitution d'un petit groupe de travail sur les innovations et spécificités à apporter autour de l'Observatoire du Foncier avec principalement des juristes auxquels sont associés notamment des pastoralistes et géographes et organiser une première Table ronde à la Faculté de droit autour du doyen

3. Rencontre de magistrats et analyse des décisions de justice (tribunaux, cour) auprès des greffiers sur la question foncière

4. Préparation de l'intégration du pastoralisme dans le code rural avec l'enjeu foncier (code foncier)

5. préparation à l'élaboration d'un décret d'application de la loi 14 de 2008 sur les conventions locales (droit négocié) en travaillant sur un projet de cadrage de convention (guide d'élaboration, **canevas type**) en synergie avec le travail prévu également dans le cadre d'APEF sur la conservation des ressources naturelles

6. définir les contours, la feuille de route et engager la préparation d'un processus de Séminaire national/régional sur le foncier agro-sylvo-pastoral avec le groupe de travail de la plateforme et l'appui de la Banque mondiale qu'il faudra associer dès le départ (à programmer en 2020 ?)

# 6. Annexes

## 6.1. Annexe 1/ Chronogramme de la Mission sur la sécurisation foncière pastorale du 23 octobre au 11 novembre 2018

| Date | Activités | Lieu nuitée |
|---|---|---|
| Lun 22/10 | • Réunion de préparation de la mission à la coordination du PASTOR à N'Djaména ;<br>Mise au point et préparation de la mission entre la Coordination du PASTOR, l'ATP PASTOR Sud et les 2 Experts Nationaux<br>Situer le contexte et l'objet de l'intervention proposée par PASTOR<br>• Entretien avec le SG du MERA | N'Djamén a |
| Mar 23/10 | • Préparation de la mission entre les 3 Experts, l'équipe de la Coordination du PASTOR et de l'Assistance Technique du PASTOR Sud ;<br>• Entretien avec le Ministre de l'élevage<br>• Préparation de la mission | N'Djamén a |
| Mer 24/10 | Préparation de la mission Définir les structures à visiter à l'étape de N'Djaména et prise de rendez-vous / Rendez-vous avec les acteurs de la zone du PASTOR Sud | N'Djamén a |
| Jeu 25/10 | • Entretien avec le DG et DGA du Ministère de l'Agriculture<br>• Entretien avec le Chargé de Programme de la FAO ;<br>• Entretien à la Représentation de la Banque Mondiale au Tchad | N'Djamén a |
| Ven 26/10 | • Entretien au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme ;<br>• Préparation du départ sur le terrain | N'Djamén a |
| Sam 27/10 | • Départ de la mission de N'Djaména vers la zone du PASTOR SUD / Nuitée à Moundou pour travailler le lendemain avec les membres de la convention de Laokassy | Moundou |
| Dim 28/10 | • Entretien avec les acteurs de la convention de Laokassy et départ vers Koumra | Koumra |

| | | |
|---|---|---|
| Lun<br>29/10 | Présenter les civilités, situer l'autorité sur l'objet de la mission er recueillir ses impressions sur les questions à aborder par la mission ;<br>- La mission se déroule dans la zone du PASTOR SUD. Un briefing permet de partager les compréhensions du travail à faire et éventuellement recadrer les modalités pratiques ; / Collecter les données des Techniciens du secteur rural, des membres du CRA, des Chefs traditionnels, des organisations d'appui (OA) et des organisations professionnelles (OP).<br>• Entretien avec les autorités administratives de la Province du Mandoul (Gouvernorat)<br>• Entretien avec l'équipe de la Coordination du PASTOR SUD (RAPS Mandoul)<br>• Entretiens avec les Techniciens autour du Délégué Provincial de Développement Rural (DPDR) et Comité Régional d'Action (CRA) du Mandoul<br>• Réunion avec Ngar Koumra et le Chef de terres (NGOBANG) sur les forêts sacrées dans le Mandoul<br>• Entretien avec les OP autour du RAPS Mandoul | Koumra |
| Mar<br>30/10 | • Entretien avec le Préfet du Département de Bahr Sara,<br>• Entretien avec les chefs de cantons de Moissala et Béboro ;<br>• Entretien avec les éleveurs du Damré à Béboro ;<br>• Entretien avec les Agriculteurs, Maraichers et pêcheurs du village Ndila canton Béboro | Koumra |
| Mer<br>31/10 | • Entretien avec le Préfet du Département de de Mandoul Occidental ;<br>• Entretien avec le Chef de canton de Bédjondo ;<br>• Entretien avec 2 Comités de gestion de conflits à Bendjondo ;<br>• Entretien avec les acteurs de la Convention de Nderguigui (canton Nderguigui-Bédjondo)<br>• Entretien avec les acteurs de la Convention agro-pastorale de Bégué (Koumra) | Koumra |
| Jeu<br>01/11 | • Entretien avec le Chef de Canton de Koumra et son entourage ;<br>• Entretien avec Sa Majesté Le Mbang de Bédaya sur les forets sacrés en pays Sara ;<br>• Entretiens avec la Coordination du RESAP et le Délégué provincial du Cadre National de Concertation des Producteurs Ruraux du Tchad (CNCPRT) | Sarh |

| | | |
|---|---|---|
| Ven<br>02/11 | • Entretien avec les autorités administratives de la Province du Moyen Chari ;<br>• Entretien avec les acteurs autour du chef de Canton de Moussafoyo<br>• Entretien avec le comité de mise en défens halieutique Waltama, Motomollo et Guéré (canton Moussafoyo) ;<br>• Entretien avec le comité de gestion de la Zone de Protection Intégrale de Gnala (Moussafoyo). | Sarh |
| Sam<br>03/11 | • Entretien avec le Chef de Secteur Sud de conservation de la faune et des aires protégées ;<br>• Entretien avec le Comité de gestion de conflits Agriculteurs et Eleveurs à Balimba<br>• Entretiens le Comité de gestion de la Forêt communautaire de Bemoul-Kembita (Balimba). | Sarh |
| Dim<br>04/11 | • Entretien la Fédération Régionale des Eleveurs<br>• Analyse des données terrain<br>• Retour à Koumra | Koumra |
| Lun<br>05/11 | • Entretien avec le Chef de secteur régional de l'élevage du Mandoul<br>• Entretien avec le Délégué Provincial du Développement Rural du Mandoul<br>• Entretien avec le Service de cadastre du Mandoul<br>• Echanges avec un Etudiant en Master 2 en Pastoralisme<br>• Préparation de la réunion d'échanges | Koumra |
| Mar<br>06/11 | • Réunion de debriefing avec Madame Le Gouverneur de la Province du Mandoul et son Staff ;<br>• Réunion pour échanger avec les acteurs et le Consortium PASTOR SUD sur les premiers éléments d'analyses ;<br>• Voyage de Koumra vers Moundou | Moundou |
| Mer<br>07/11 | • Voyage retour de Moundou vers N'Djamena | N'Djaména |
| 08/11 | • Entretien à l'Observatoire du Foncier au Tchad ;<br>• Entretien avec le Représentant Résidant de la FAO au Tchad ;<br>• Préparation de la Réunion de restitution des résultats de l'étude | N'Djaména |
| 09/11 | • Tenue de l'atelier de partage des résultats de l'Etude à la PPT, au PASTOR et ses Partenaires. | N'Djaména |
| 10/11 | • Rédaction desk | N'Djaména |
| 11/11 | • Rédaction desk | N'Djaména |

| | | |
|---|---|---|
| 12/11 | • Rédaction desk | N'Djaména |
| 13/11 | • Consolidation du rapport | France |
| 14/11 | • Consolidation du rapport | France |

## 6.2. Annexe 2 / Tableaux récapitulatif des conventions locales consultées et discutées avec les porteurs

### 6.2.1. Convention de Laokassy du 16 mai 2010

| | |
|---|---|
| **Conventions** | Convention relative à la gestion des ressources naturelles, à la prévention et au règlement pacifiques des conflits Agriculteurs/Eleveurs (Laokassy) |
| **Domaine** | Gestion ressources naturelles et cohabitation pacifique |
| **Objectifs** | La cohabitation pacifique et prévention des conflits |
| **Organisation de la gestion** | - Comité Villageois de Gestion du Terroir (CVGT) ;<br>- Cadre concertation, de Coordination et de développement<br>-Comité d'Entente et de Règlement des conflits Eleveurs/Agriculteurs (CERCEA) ;<br>Cadre de Concertation, de Coordination et de développement (CCCD) ; un comité paritaire de suivi-évaluation dans chaque Département mais ne sont pas mis en place |
| **Accès aux ressources forestières** | RAS |
| **Accès aux ressources pastorales** | -utilisation résidus récoltes accord du propriétaire ;<br>- les transhumants et les nomades recensés auprès des autorités administratives et ou traditionnelles |
| **Accès à l'eau** | |
| **Sanctions** | -dénonciation du récalcitrant à son chef et ou autorités compétentes |
| **Références légales** | Loi n° du 31 octobre 1959 |
| **Signataires** | - Représentants des éleveurs des Départements : Lac Wey, N'Gourkossou, de la Dodjé et de Guéni ;<br>-Représentants des Agriculteurs Départements : Lac Wey, N'Gourkossou, de la Dodjé et de Guéni. |

### 6.2.2. Convention de Waltama, Motomollo et Guéré du 12 juillet 2016

| | |
|---|---|
| **Conventions** | Convention locale pour la gestion de la zone de mise en défens halieutique de Waltama, de Motomollo et Guéré |
| **Domaine** | Reproduction des poissons et autres espèces aquatiques |
| **Objectifs** | - assurer la reproduction/reconstitution des ressources halieutiques<br>- contribuer à l'alimentation des populations du village |

| | |
|---|---|
| | - protéger les hippopotames et autres espèces aquatiques en voie de disparition<br>- contribuer aux actions de développement du village<br>- permettre la génération future de connaitre les espèces de poissons, autres mammifères aquatiques et oiseaux. |
| **Organisation de la gestion** | - Assemblée villageoise une fois/an ;<br>- les comités villageois de gestion (8 membres/comité) ;<br>- les comités villageois de surveillance (15membres/comité). |
| **Accès aux ressources aquatiques** | - Après levée de pêche pendant 3 jours par an en mars |
| **Accès aux ressources pastorales** | - Accès dans les zones dites banales |
| **Accès à l'eau** | - Accès dans les zones banales<br>- Pêche dans la zone au-delà de 100 m des limites de la ZMDH |
| **Sanctions** | - Pêche frauduleuse avec :<br>- senne de plage =45 000FCFA<br>- filet dormant=75 000F ; - épervier=150 000F ; - palangre =35 000F<br>- autres engins ou produits toxiques =150 000F<br>- traverser la ZMDH avec filet ou culture maraichère sur les berges=37 500F<br>- traverser la zone avec filet en Hors-Bord =50 000F et sans filet = 10 000F |
| **Références légales** | - loi n°14 du 17 août 1998 portant Principes Généraux de Protection de l'Environnement ;<br>- Loi n°14 du 10 juin 2008 portant Régime des Forêts, de la Faune et des Ressources Halieutiques ;<br>- Loi n° 24 du 22 juillet 1967 portant Régime de la propriété foncière et des droits coutumiers au Tchad |
| **Signataires** | - le chef de village de Guéré<br>- le Président du Bureau exécutif de l'ILOD<br>- le Chef de canton de Moussafoyo<br>- organisme d'appui : ADEDIT<br>- Administration publique : le Chef de secteur pêche et de l'aquaculture ;<br>- Le Sous-préfet de Moussafoyo ; |

| | |
|---|---|
| | - Le Préfet du Département de Bahr Kôh ;<br>- Le Gouverneur de la Région (Province) du Moyen Chari |

### 6.2.3. Convention de GNALA (Sous-Préfecture Moussafoyo) du 02 juillet 2016

| | |
|---|---|
| **Conventions** | Convention locale pour la gestion de la zone de protection intégrale (ZPI) de Gnala |
| **Domaine** | Gestion des ressources aquatiques, fauniques, végétales et forestières |
| **Objectifs** | - Assurer une gestion participative et durable de la zone de protection intégrale de Gnala,<br>-Règlementer l'utilisation des ressources naturelles autour de la ZPI,<br>- Limiter les menaces qui pèsent sur la faune aquatique,<br>- Favoriser la reconstitution des ressources halieutiques de la ZPI. |
| **Organisation de la gestion** | - CVG (comités villageois de Gestion)<br>- CVS (Comité villageois de surveillance) composé de 15 membres,<br>- Assemblée Villageoise une fois par an,<br>- Comité Inter villageois de gestion de la ZPI |
| **Accès aux ressources aquatiques** | - Accès dans les zones banales mais interdiction de pêcher à partir de 18h30à 6h00,<br>- Faucher les pailles dans la ZPI entre décembre et juin |
| **Accès aux ressources pastorales** | -Accès dans les zones banales ;<br>- Interdiction dans les Zones tampon ; |
| **Accès à l'eau** | - Sauf exploitation d'eau à usage domestique ;<br>-traverser la ZPI par le couloir prévu à cet effet (sauf cas exceptionnel) le jour et sans matériel de pêche<br>- Accès dans les zones banales,<br>- Accès à la levée de pêche annuelle |
| **Sanctions** | - personne surprise en flagrant délit dans la ZPI=50000F ;<br>- en cas de pêche frauduleuse par un groupe, 50 000F au propriétaire de l'engin et 5000F les personnes impliquées,<br>- En cas de récidive =100 000F |
| **Références légales** | - loi n°14 du 17 août 1998 portant Principes Généraux de Protection de l'Environnement ;<br>- Loi n°14 du 10 juin 2008 portant Régime des Forêts, de la Faune et des Ressources Halieutiques ;<br>- Loi n° 24 du 22 juillet 1967 portant Régime de la propriété foncière et des droits coutumiers au Tchad,<br>-Autorisation n°026/PMC/CAB/97 du 19/02/1997, création de la réserve communautaire de Gnala |
| **Signataires** | -chef village Gnala ; -BE ILOD Gnala, |

| | |
|---|---|
| | -Chef canton Moussafoyo, - ONG ADEDIT<br>-chef secteur pêche et aquaculture,<br>-sous-préfet de Moussafoyo<br>-Préfet Bahr kôh,<br>-Gouverneur de la Région (Province) du Moyen Chari |

### 6.2.4. Convention de Bégué, le 28 décembre 2008

| | |
|---|---|
| **Conventions** | Convention locale sur la gestion des ressources et des espaces agro-pastoraux de Bégué (Bégué, Ngabolo, Ngadou, Kemkian, Monkara, Béhongo, Bédanga et Kotkouli) |
| **Domaine** | Gestion des ressources naturelles et espaces agro-pastoraux |
| **Objectifs** | - règlementer de manière consensuelle de l'accès et l'utilisation des ressources naturelles communautaires ;<br>- impliquer les populations dans la gestion durable des RN de leurs terroirs ;<br>- amener les populations à avoir un comportement citoyen face à l'utilisation des RN ;<br>- accéder aux RN sans compromettre les intérêts communautaires et le potentiel existant ;<br>- mettre en place un mécanisme de concertation entre les différents acteurs et une gestion préventive des conflits. |
| **Organisation de la gestion** | - Comité villageois de gestion des RN (CVGERN) ;<br>- Coordination des Associations Agro-pastorales ; |
| **Accès aux ressources forestières** | - sur respect des plans de mise en valeur ;<br>- utilisation suivant la nécessité de préserver l'environnement ;<br>- coupe de bois vert interdite sauf autorisation de l'autorité compétente |
| **Accès aux ressources pastorales** | - les transhumants doivent signaler leur arrivée au chef de village qui informe le CVGERN dans les 48 h ;<br>- le déplacement se fait obligatoirement par respect des couloirs et pistes de transhumance<br>- libre accès champs récoltés (droit de vaine pâture) et aux pâturages naturels (droit de parcours) ;<br>- garde des animaux obligatoire à partir du 15 janvier aux premières pluies (période de tolérance) |

| | |
|---|---|
| **Accès à l'eau** | - libre accès au puits sauf restriction du CVGERN ou du Coordination des Associations Agropastorales (CAA) |
| **Sanctions** | - amende de 5000F à 20 000F et 3 à 6 mois ou l'une de 2 peines seulement |
| **Références légales** | - Loi n°04 du 31 octobre 1959 sur le pastoralisme au Tchad ;<br>- Loi n°14 du 10 juin 2008 portant Régime des Forêts, de la Faune et des Ressources Halieutiques ; |
| **Signataires** | -Représentants des éleveurs ;<br>- chefs des villages de : Bégué, Ngabolo, Ngadou, Kemkian, Damian, Monkara, Béhongo, Bédangaet Kotkouli<br>-Préfet du Mandoul oriental |

### 6.2.5. Convention de Bemoul-Kembita (Balimba) : 27 février 2013

| | |
|---|---|
| **Conventions** | Convention de gestion de la forêt communautaire de Bemoul-Kembita (Balimba) Superficie de 4763 ha |
| **Domaine** | Gestion des ressources naturelles et protection environnement |
| **Objectifs** | - Protéger la forêt communautaire en vue de réduire la pression ;<br>- Gérer de manière rationnelle les ressources disponibles dans la forêt communautaire. |
| **Organisation de la gestion** | - comité de gestion de la forêt communautaire (CGFC) ;<br>- comité villageois de surveillance (CVS) ;<br>- Comité cantonal de développement local (CCDL) de Balimba |
| **Accès aux ressources forestières** | - interdiction coupe bois, feux, défrichement, braconnage…<br>-**Actions autorisées** : -feux précoces organisés, cueillettes des sous-produits organisée et coupe des herbes organisée. |
| **Accès aux ressources pastorales** | - Interdiction de transhumance et pastoralisme |
| **Accès à l'eau** | |
| **Sanctions** | Flagrant délit : 10000F à 100 000F ;<br>-prélèvement de bois : 3000F à 25 000F ;<br>-défrichement champ à moins de 100m de la forêt : 1 000 000F ;<br>-feux de brousse à la forêt : 30 000F à 250 000F ;<br>-transhumance et pastoralisme dans la mise en défens : 3000F/Tête bétail ;<br>-flagrant délit chasse : 25 000F à 100 000F ;<br>-abattage animal protégé au plan international : 100 000F à 500 000F ;<br>-recherche et exploitation minière non autorisée par haute autorité : plus de 1 000 000F ;<br>-pollution eau de surface et souterraine personne |

| | |
|---|---|
| | morale : 1 000 000F à 500 000 000F |
| **Références légales** | - constitution du Tchad du 31 mars 1996 ;<br>- loi n°14 du 10 juin 2008 portant régime des forêts, faune et des ressources halieutiques ;<br>- Arrêté n°0034/MEE/SG/DPFLCD/04 |
| **Signataires** | - 14 chefs de carrés et ferricks,<br>- 9 chefs de villages ;<br>- président du Comité de gestion de la forêt communautaire ;<br>- chef de canton de Balimba ;<br>- chef d'inspection forestière du Bahr kôh ;<br>- Délégué régional de l'environnements et des ressources halieutiques du MC ;<br>-Coordonnateur national du projet Biodiversité ;<br>-le Sous-préfet de Balimba ; - Préfet de Département Bahr kôh |

### 6.2.6. Convention de Nderguigui (canton Nderguigui, Département du Mandoul Occidental) : 23 septembre 2017

| | |
|---|---|
| **Conventions** | Convention locale de gestion des ressources naturelles dans le Canton Nderguigui, le 27 septembre 2017. |
| **Domaine** | Gestion des ressources naturelles du Canton Nderguigui |
| **Objectifs** | - Préserver les espèces forestières dans la convention contre les différentes formes de dégradation pouvant nuire à leur régénération ;<br>- Assurer la gestion participative et rationnelle des ressources forestières en vue d'une conservation durable pour la génération future ;<br>- favoriser la reconstitution des ressources forestières par l'entretien des pieds et souches dans les champs, la mise en place des pépinières et la transplantation des plants (karité) entretenus dans les pépinières. |
| **Organisation de la gestion** | - comités villageois de surveillance<br>- une AG inter villageoise (une fois/an) |
| **Accès aux ressources forestières** | - réalisation d'activités agricoles, implantation de nouveaux vergers, défrichements dans la zone couverte par la convention sur accords de l'autorité compétente (service forestier) et suivant les règles de gestion adoptées en AG intercommunautaire ; |

| | |
|---|---|
| | - les prélèvements à des fins médicinales sans compromettre la vie de la plante sont autorisés. |
| **Accès aux ressources pastorales** | - accès aux ressources pastorales avec interdiction de couper les arbres sauf avis favorable du comité de gestion et des chefs traditionnels (chefs de village/ferrick) |
| **Accès à l'eau** | RAS |
| **Sanctions** | - Coupe ou élagage d'arbres protégés par la convention dans la limite de la zone conventionnelle court une sanction pécuniaire égale à 50 000FCFA. |
| **Références légales** | - Loi n°14/PR/98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de protection de l'environnement |
| **Signataires** | - signatures par 33 chefs de village et du chef de Ferrick du canton Nderguigui<br>- le chef de canton de Nderguigui<br>- le chef de cantonnement forestier<br>- le Sous-Préfet de Peni |

### 6.2.7. Exemple de répartition des produits des « amendes » : Convention de Waltama, Motomollo et Guéré

| | |
|---|---|
| - comité villageois de surveillance : | 15% |
| - agent CVS qui a surpris en flagrant délit ou dénoncer le contrevenant : | 10% |
| - comité inter villageois de gestion de la ZPI : | 10% |
| - groupement des pêcheurs du canton concerné : | 10% |
| - le chef de canton concerné : | 7,5% |
| - le chef de village :10% | 7,5% |
| - le chef de l'eau e de la terre : | 7,5% |
| - ILOD : | 10% |
| - les services techniques : | 7,5% |
| - développement local : | 15% |
| **TOTAL** | **100%** |

## 6.3. Annexe 3/ Note : Qu'est-ce que la propriété privée ?

Le droit de propriété est considéré depuis 1789 comme constituant le droit réel par excellence, car il permet à son titulaire d'exercer sur la chose la plénitude des prérogatives d'une personne sur une chose, la *plena in re potesta*. Prototype des droits subjectifs, le droit de propriété se compose de trois prérogatives sur la chose : le droit d'user, (l'*usus*), le droit de jouir (le *fructus*), et le droit de disposer (l'*abusus*), selon une trilogie classique des romanistes analysant la propriété comme *jus utendi*, *jus fruendi*, *jus abutendi*.

Ainsi la propriété réunit-elle, dans la conception française classique, toutes les utilités des biens : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » (article 544 du Code napoléonien).

Le droit d'usage est une prérogative élémentaire du droit de propriété. Il n'est pas expressément cité dans l'article mais selon la doctrine, il « semble virtuellement contenu dans "jouir" »[26]. L'usage désigne l'acte de se servir d'un bien, de l'utiliser ou de ne pas l'utiliser. Le droit de jouir est celui de percevoir les revenus du bien soit par des actes matériels (exécuter soi-même le recueil des fruits ou le faire-valoir direct), soit par des actes civils (location, fermage). Ce droit comprend aussi celui de ne pas jouir du bien : exploiter la terre ou pas, faire fructifier son bien ou pas, etc. Les revenus sont à la libre disposition du titulaire du droit de jouissance. Le droit de disposer s'exprime également par des actes matériels (le propriétaire entame la substance de son bien, le modifie ou le détruit) ou des actes juridiques (le propriétaire aliène son bien ou démembre son droit de propriété).

Le droit de disposer signifie que les choses dépendent de l'homme qui devient à son tour la source de l'ordre, le maître du cours des choses. L'individu marque la chose par une empreinte ou par son utilisation. Ce droit absolu sur les choses appliqué à la terre génère une relation particulière entre l'homme et la terre : « l'homme affirme son pouvoir par la possibilité (juridique) qu'il s'offre de détruire »[27], de transformer et d'échanger. La propriété exprime donc la volonté humaine de se rendre maître et possesseur de la nature. Elle s'inscrit dans le cadre d'un matérialisme propre à la société marchande au sein de laquelle le désir d'accumulation de droits ou de pouvoirs s'affirme par le droit absolu de disposer des choses et du monde.

La propriété se caractérise par le droit de disposition absolue. L'aliénabilité est un attribut capital de la propriété : « elle est le cœur du système individualiste et libéral de la propriété, la prérogative essentielle par laquelle peuvent s'évanouir les atteintes portées à toutes les autres prérogatives »[28]. D'ailleurs, la propriété inaliénable n'est jamais entière, ni perpétuelle.

Le terme "absolu" fut une réaction aux restrictions, entraves et charges de l'Ancien Régime (en France). Néanmoins, la propriété se définit par une absence d'obligations vis à vis d'autrui, ce qui la différencie du patrimoine placé sous la responsabilité du gestionnaire. Le propriétaire peut ainsi détruire ou

---

[26] CARBONNIER,1995, p.140

[27] MADJARIAN,1991, p.152

[28] CARBONNIER,1988, p.243

altérer la chose selon son gré : « Il a le droit de convertir sa chose, non seulement en une meilleure forme, mais si bon lui semble, en une pire en faisant par exemple d'une bonne terre labourable une terre non labourable, une terre en friche »[29]. Pothier reconnaît cependant une restriction au *jus abutendi*, le droit naturel[30]. Mais le droit positif[31] intervient au nom de l'intérêt général et limite ou oriente l'absolu individuel ; la théorie jurisprudentielle de l'abus de droit permet de réprimer le propriétaire qui utilise son droit contrairement à la destination normale de sa chose, en nuisant à autrui.

Le Code napoléonien (loi du 30 Ventôse An XII -21 mars 1804) invente la propriété en la rendant inhérente à la nature humaine, comme un prolongement de la personnalité humaine. Le rapport de l'homme à la terre n'est donc plus dominé par une obligation religieuse et politique mais par une jouissance propre, exempte de servitudes ou de charges. Cette jouissance se caractérise par une libre disposition et une exclusivité. La société moderne d'économie de marché supprime l'attache humaine de la terre, en créant une séparation institutionnelle entre l'homme et la terre : « Elle est un mode nouveau de relation des hommes à la terre, institué par suppression du lien politique qui reliait et le serf et le seigneur à un terroir commun. Elle représente l'éclatement du domaine comme unité humaine et territoriale »[32].

Les pouvoirs du propriétaire sur la chose sont si étendus, qu'une confusion se crée entre le droit et la chose : le droit est un bien et la propriété est un droit[33]. Le caractère personnel du droit de propriété évoque pour Jean Carbonnier « une imprégnation de la chose par l'homme : la propriété ne se légitimerait que dans la mesure où l'homme peut y mettre l'empreinte de sa création ou de son utilisation personnelle ». Le Doyen Carbonnier voit également une certaine imprégnation de l'homme par la chose, « la personne ne pouvant être arrachée sans souffrance à ses entoures de biens familiers »[34].

Le droit de propriété peut se scinder en plusieurs droits différents qui intéressent le même bien attribué à divers titulaires. La pleine propriété est susceptible d'être dissociée physiquement car le sol fait simultanément l'objet d'un droit de superficie et d'un droit du tréfonds (sous-sol), ou d'être dissociée juridiquement par le détachement d'un droit de jouissance plus ou moins étendu ou d'une servitude. Les prérogatives du droit de propriété sont susceptibles d'un grand nombre de découpages possibles. En effet, la liste des droits réels n'est pas limitative et le droit de propriété doit pouvoir se décomposer en une quantité infinie de démembrements différents.

Les trois attributs de la propriété, réunis dans une seule main, sont constitutifs de la pleine propriété. En associant l'*usus* et le *fructus*, on définit l'usufruit,

---

[29] POTHIER, *Traité du droit de domaine de propriété*, 1772, p.16

[30] Le droit naturel peut se définir comme un ensemble de règles essentielles inhérentes à la nature de l'homme.

[31] Le droit positif est constitué par l'ensemble des règles juridiques en vigueur à un moment donné, quelles que soient leurs sources.

[32] BERGEL,1994, p.24

[33] On désigne par le mot « biens » les droits eux-mêmes qui portent sur les choses en raison du fait que les choses ont moins de valeur en elles-mêmes que par les droits qui peuvent porter sur elles. Ces droits ont une valeur et sont donc des biens.

[34] CARBONNIER, 1988, p.245

tandis que l'*abusus* seul définit la nue-propriété. La propriété ne peut pas être considérée comme un bloc, car elle se traduit par un ensemble de droits de jouissance, de servitudes et de superficie, rassemblant toutes les utilités possibles et imaginables d'un espace-fonds.

En droit anglais, il n'existe pas de propriété foncière absolue et unitaire. Selon le système anglais, procédant du système féodal consacré par Guillaume le Conquérant en 1066, toutes les terres dépendent de la Couronne et les titulaires de droits fonciers ne sont que des détenteurs d'intérêts sur la terre qui se définissent en termes de "tenures".

Selon Joseph Comby, la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ne visait pas à supprimer la superposition des droits, mais elle souhaitait les faire respecter contre l'arbitraire. Etant donné que l'espace n'est pas un objet que l'on peut détruire, mais un contenant où s'exercent des droits, comment peut-on parler de propriété foncière ? En définitive, le droit absolu sur l'espace serait d'autant moins réel, que la valeur qui lui est conférée est souvent due à son niveau de socialisation.

Là où la propriété n'existe pas[35], la procédure de l'immatriculation permet de la créer. La législation de 1967 du Tchad ne reconnaît la propriété foncière que par l'enregistrement d'un titre de propriété. Le domaine public est exempté de l'immatriculation (il fait l'objet d'une définition par la loi de 1967) et le domaine privé de l'Etat n'en est pas tenu (il est défini par négation par la loi de 1967). Le titre foncier reste facultatif pour le domaine privé tant qu'il n'est pas rendu obligatoire par la loi ou un décret. Cette obligation concerne par exemple les terrains concédés (par le service administratif compétent) qui sont transformés en propriété par l'octroi d'une concession définitive[36].

**L'occupation du domaine public**[37]

Le domaine public étant inaliénable et imprescriptible, il ne peut être qu'occupé (par une personne physique ou morale pour y exercer des activités). Cependant, la procédure de déclassement (par décret en conseil des ministres) peut faire sortir du régime de la domanialité publique une forêt classée. L'occupation des espaces humides et aquatiques (lacs, étangs, sources, cours d'eau permanents ou non) aux plus hautes eaux avec une bande de 25 mètres de

[35] C'est à dire là où le rapport à la terre ne s'exprime pas en termes de bien approprié, où l'espace fait l'objet d'un marché foncier.

[36] Art.6 de la loi n°24 du 22 juillet 1967.

[37] Art.18, 19, 20 de la loi n°23 du 22 juillet 1967, art. 12 et s. du décret n°188 du 1er août 1967.

plus, des terres situées dans les fleuves et des forêts classées, n'est possible qu'avec une autorisation ou avec un contrat.

1) L'autorisation de la puissance publique est une permission de nature discrétionnaire[38] pouvant être assortie d'une perception annuelle de redevances[39]. Elle peut être accordée pour une durée de dix ans maximum (renouvelable) et son retrait ne donne lieu à aucune indemnité. L'autorisation est accordée soit par arrêté préfectoral pour un terrain de moins de un hectare, soit par arrêté du ministre des finances pour un terrain allant de 1 à 10 ha, soit par décret pour un terrain de plus de 10 ha. L'Etat peut déléguer son droit de permission à des personnes morales de droit public.
2) Le contrat d'occupation[40] porte sur une durée de trente ans maximum (renouvelable) et il est révisable tous les cinq ans. Il est passé par le ministre des finances et approuvé par décret en conseil des ministres.

Les textes ne précisent pas de quel type d'occupation il s'agit exactement, mais la procédure à adopter est formalisée et centralisée au sommet de l'Etat. La très grande majorité de la population ne semble pas concernée par ces normes qui se plaquent sur une réalité préexistante.

Concernant le cas spécifique de l'usage des nappes d'eau souterraines, celui-ci est libre, sauf pour les sources thérapeutiques, en dehors de toute réglementation prise par arrêté ministériel[41].

**L'aliénation du domaine privé**[42]

Les dépendances du domaine privé peuvent faire l'objet de vente ou de location. L'approbation des baux ou des ventes s'effectue par arrêté (jusqu'à 1.000 ha ou 5.000 000 FCFA) ou par décret. En dehors de la procédure de droit commun, il existe une procédure spéciale d'aliénation du domaine privé en milieu rural : la concession rurale. Deux niveaux de concession doivent être franchis pour aboutir à la procédure d'immatriculation permettant d'obtenir la propriété du fonds.

L'octroi de la concession provisoire

Tout citoyen tchadien peut bénéficier de l'octroi gratuit d'une concession de moins de 10 ha située à plus de 2km d'un centre urbain. En dehors de ce cas, la concession est onéreuse et s'effectue de gré à gré. Le dossier de demande comporte un certain nombre de pièces et d'informations[43] : identité du requérant, situation du terrain, genre d'activité projetée avec la

[38] Libre, sans avoir de justification à fournir.

[39] En sont exemptées les demandes d'occupation « ayant un but social, philanthropique, culturel » (art. 12 du décret 188 du 1er août 1967.

[40] De type administratif selon le cumul des critères organiques (la personne publique partie au contrat) et matériel, dans le contenu du contrat (la présence de clause exorbitantes du droit commun).

[41] Décret d'application n°188 du 1er août 1967

[42] Art. 21 et s. de la loi n°23 du 22 juillet 1967, art. 17 et s. du décret n°188 du 1er août 1967.

[43] L'énumération des pièces à produire doit faire l'objet de circulaires (art. 34 du décret 188)

valeur des investissements prévus et le paiement des frais d'instruction par mandat postal.

L'acte qui octroie la concession provisoire est soit un arrêté préfectoral (jusqu'à 10 ha), soit un arrêté interministériel (de 10 à 100 ha), soit un décret en conseil des ministres (au delà de 100 ha).

La procédure de la concession qui concerne une terre relevant du domaine privé, a pour objectif une mise en valeur durable de l'espace concerné. Un cahier des charges fixe les obligations du concessionnaire ainsi que le délai de la mise en valeur.

L'octroi de la concession définitive

L'absence de mise en valeur par le concessionnaire entraîne la reprise de la concession, ainsi que la cessation des paiements ou la mise en application d'une clause résolutoire[44]. Par contre, la conformité de la mise en valeur et l'application du cahier des charges entraînent un octroi définitif du terrain mais avec l'obligation de transformer cette concession définitive en propriété par la procédure de l'immatriculation.

Une commission examine la réalité de la mise en valeur et l'exécution du cahier des charges pour décider soit de la déchéance, soit de l'acquisition définitive du droit d'exploitation pour le transformer en droit de propriété du fonds[45]. Cette commission est de composition administrative, présidée par le préfet et composée de représentants du service des domaines, du cadastre, de l'agriculture, de l'élevage, des eaux et forêts. Les travaux de cette commission font l'objet d'un procès-verbal qui est transmis directement au ministre des finances qui octroie la concession définitive ou qui prononce la déchéance. Dans le cas où la mise en valeur n'est pas effective, le ministre des finances peut accorder un délai supplémentaire « sur demande motivée du concessionnaire et après avis des ministres intéressés ». Si la constatation de la mise en valeur conditionne la poursuite de la procédure, aucun article ne la définit précisément. Le silence de l'administration pendant six mois après la constatation de mise en valeur équivaut à une réponse positive autorisant la poursuite de la procédure d'appropriation.

**L'immatriculation créatrice de la propriété privée**

[44] Ce n'est qu'exceptionnellement que le cahier des charges peut prévoir une clause résolutoire qui pourra jouer pendant quinze années maximum après l'octroi de la concession définitive (art.36-2, du décret 188 du 1er août 1967).

[45] Art. 33 à 36 de la loi n°23 du 22 juillet 1967 et art. 34 à 39 du décret 188 du 1er août 1967.

L'immatriculation foncière donne lieu à une procédure[46] faisant intervenir le conservateur de la propriété foncière et le président du tribunal de première instance. Le requérant fournit dans sa demande auprès du conservateur une série d'indications et de documents probatoires ainsi qu'une provision relative aux frais d'immatriculation. La réquisition du demandeur fait l'objet d'une publicité (au J.O., par affichage à la sous-préfecture, à la mairie, sur les lieux de l'immeuble) ; le terrain est borné (de façon provisoire) et un plan de l'immeuble est dressé. A dater du moment où la publicité est faite, un délai de deux mois court autorisant l'expression d'oppositions ou de réclamations. Puis le dossier complet est transmis au préfet, via la sous-préfecture, qui donne un avis avant de le remettre au conservateur. Ce dernier communique le dossier au président du tribunal de première instance qui rend une ordonnance d'immatriculation si la procédure et la demande sont régulières. En cas d'oppositions, le président convoque les parties et il rend soit une ordonnance d'immatriculation s'il juge que les oppositions sont non fondées, soit une ordonnance n'autorisant pas l'immatriculation, soit encore une ordonnance d'immatriculation sous conditions. L'ordonnance du président est susceptible d'appel pendant deux mois.

Le dossier complet et ensuite retourné au conservateur qui procède à l'immatriculation après expiration du délai d'appel et après rectification du bornage et du plan s'il y a lieu. Le titre foncier comporte toutes les informations concernant les droits réels et les charges, la description de l'immeuble et un plan. Le nouveau titre de propriété annule le précédent. Tout transfert de droits réels sera inscrit sur le titre. Le titre foncier constitue une preuve de propriété définitive et inattaquable[47].

La procédure d'immatriculation, qui n'existe pas dans le système français[48] mais qui existe dans le Code civil Suisse[49], constitue ici un parfait héritage de la colonisation[50]. Mais cette procédure est-elle la seule possible pour générer de la propriété ? En dehors du cas de l'Etat qui s'arroge quasiment la propriété de l'ensemble du territoire sans obligation d'immatriculer, sous le régime de la

---

[46] Titre 1 du décret n°186 du 1er août 1967.

[47] Article 7 de la loi n°24 du 22 juillet 1967.

[48] Le droit français ne dispose pas d'une procédure de vérification publique des droits de propriétés immobilière, par le moyen d'un titre officiel et inattaquable. Le Code civil ne propose aucune règle spécifique de preuve de la propriété foncière.

[49] Ordonnance sur le registre foncier du 22 février 1910, art. 942 et s. du Code civil Suisse qui date du 10 décembre 1907. L'article 656 de ce Code dispose que « l'inscription au registre foncier est nécessaire pour l'acquisition de la propriété foncière ».

[50] Afin de combler les lacunes foncières du Code civil, l'avocat Decourdemanche proposa le système de l'immatriculation, véritable état civil des propriétés foncières, consistant dans l'inscription des terres sur des registres, les livres fonciers. Cette procédure fut innovée par le directeur des domaines australiens, Torrens, dans le "Real Property Act" du 2 juillet 1858. C'est plus tard que la France appliqua l'immatriculation dans ses colonies, avant même la fin des travaux de la commission extraparlementaire du cadastre qui s'achevèrent en 1906. La mise en œuvre de la procédure de l'immatriculation en Afrique est destinée à permettre le passage au capitalisme, de l'affectation à un usage à un droit exclusif et absolu de la terre et à assurer la sécurité des investissements fonciers. La terre doit devenir une chose commerciale, un bien susceptible d'appropriation privée ayant une valeur pécuniaire, et offrant par là-même une garantie hypothécaire. Dans ce but, les terres doivent être "appropriées propriétairement" et les droits enregistrés. Les terres faisant l'objet de droits traditionnels ne pourront être immatriculées qu'après une procédure de constatation de ces droits dits "coutumiers". L'objet de l'immatriculation est de créer de la propriété là où il n'y en a pas. L'immatriculation est introduite en Australie par la colonisation anglaise sur le territoire des aborigènes. Dans le but d'implanter le régime de la propriété en Afrique, que ne pouvait créer le Code civil, le colonisateur français utilisa la technique de l'immatriculation.

domanialité, il semble que cette procédure soit la seule façon possible de contourner les représentations et les pratiques endogènes qui, elles, ne conçoivent pas l'appropriation de l'espace foncier, qui ne constitue pas un bien mais un support indispensable à la reproduction sociale. L'autorité publique ne reconnaît et ne légitime qu'un système de rapports fonciers, de propriété, au détriment des rapports fonciers traditionnels locaux. Le passage du système endogène, préexistant, à la propriété s'effectue donc par le biais de l'immatriculation.

L'immatriculation d'une terre la transforme en bien, objet de propriété, où le droit se confond avec la chose. La relation établie est de type individuelle, où la fiction du droit crée un pouvoir direct et immédiat sur le fonds. Le droit de disposition supprime le lien communautaire entre les hommes ainsi que le rôle médiateur de la terre dans les rapports de l'homme à l'invisible. Les liens fonciers que de nombreux auteurs qualifiaient de « sacrés » en tant qu'enjeu social de reproduction, le régime de la propriété les transforme en système mercantile où la terre (le fonds) n'est qu'un bien aliénable quelconque, dépendant d'une souveraineté économique, conditionné ici par la mise en valeur.

**La mise en valeur, preuve d'une emprise foncière source de droits**

La mise en valeur constitue dans la législation la condition essentielle et incontournable pour transformer un espace en propriété privée, mais elle est également la condition permettant de prouver que la terre n'est pas « vacante et sans maître »[51]. L'accès à la propriété foncière et la conservation de celle-ci doivent répondre à une fonction économique. La loi de 1967 définit la mise en valeur comme « une emprise permanente et visible sur le sol[52] » en tenant compte des façons culturelles puisque « la permanence (est) appréciée, compte tenu des assolements ou procédés analogues »[53].

L'arrêté de l'Afrique Occidentale Française n°649 du 21 février 1957 fixe les conditions de mise en valeur suivantes à réaliser : « Pour les zones rurales, en raison de la diversité des terrains au Soudan, une large marge d'appréciation est laissée à la commission de constat. La mise en valeur doit correspondre à une exploitation gérée d'une façon rationnelle et en "bon père de

[51] Article 13 de la loi n°24 du 22 juillet 1967.

[52] On peut comprendre l'emprise permanente comme une forme de transformation du milieu, une main mise sur le milieu ancrée dans l'espace et le temps. La visibilité sur le sol (surtout par les travaux agricoles) est l'empreinte de l'homme sur la terre, signe et preuve de la mise en valeur économique du milieu.

[53] Art. 17-3 de la loi n°23 du 22 juillet 1967.

famille" compte tenu de la valeur intrinsèque du bien envisagé, de son éloignement des grands centres, du climat et de l'économie générale de la région ». Concrètement, l'arrêté fixe des règles précises : durée de culture, densité et qualité du couvert arboré, modes de cultures (rotation, sur pente inférieure à 10%), état du champs (dessouché et débroussaillé) : « En tout état de cause, les conditions suivantes devront être remplies : a) Pour les cultures pérennes : minimum de 100 arbres âgés d'au moins 3 ans à l'hectare ; débroussaillement suffisant pour le bon entretien de la concession. b) Pour les cultures annuelles : - Dans les terrains exondés : maintien d'un taux de boisement minimum de 10 arbres à l'hectare régulièrement répartis, et dont le diamètre doit être d'au moins 10 centimètres pour les gommiers, et de 15 centimètres pour les autres espèces, et la hauteur de 2 m pour les palmiers ; non défrichement des terres dont la pente est supérieure à 10% ; rotation des cultures ; l'ensemble du terrain doit être cultivé depuis plus de 10 ans ; la moitié du terrain doit être en culture au moment du constat ; le terrain doit être entièrement dessouché et débroussaillé. - Dans les terrains inondés : la moitié du terrain doit être cultivée au moment du constat ; le surplus doit être cultivé au moins depuis 5 ans ; l'ensemble du terrain doit être cultivé depuis au moins 10 ans » (art.1.).

Au Tchad la notion de mise en valeur agricole est portée au rang d'utilité publique, son absence justifiant une expropriation. Un terrain rural qui voit son exploitation cesser pendant plus de cinq ans, peut faire l'objet d'une procédure d'expropriation. L'absence d'exploitation tient compte des modes de culture tels que l'assolement, la jachère, etc.[54] La notion d'utilité publique répond à un intérêt général qui ici est la mise en valeur agricole. Ce caractère « agricole » est spécifié dans l'intitulé du titre 2 du décret n°187 ; la mise en valeur est donc ici uniquement conçue comme étant de type cultural, ce qui est fort critiquable en milieu agro-pastoral.

On note ainsi une extension de la conception de l'utilité publique pour l'expropriation qui ordinairement doit satisfaire à une mission de service public ou à la satisfaction d'un besoin de la population. L'utilité publique pourrait se justifier dans une situation de pression foncière, de saturation très forte sur les terres arables, ce qui ne correspond pas à la situation tchadienne. Cette interprétation extensive de l'intérêt général correspond à une vision qui conditionne le rapport à l'espace à une fonction purement économique se définissant à travers la propriété.

Cependant, on peut y voir une atteinte grave à la propriété qui est considérée comme « inviolable et sacrée » par l'article 41 de la Constitution de 1996 disposant que la seule cause d'utilité publique peut déposséder le propriétaire. Cependant il semble bien que la mise en valeur soit placée par le législateur au rang d'utilité publique : la démarche macro-économique de calcul des superficies cultivées justifie manifestement l'utilité publique de la sécurité alimentaire. Par conséquent la propriété prend un caractère de précarité en raison de sa dépendance envers une condition économique résultant de

[54] Cette disposition figure dans l'article 12 de la loi n°23 du 22 juillet 1967 ainsi que dans l'article 18 du décret n°187 de 1967 qui dispose : « Toute terre rurale faisant l'objet d'un titre de propriété et dont l'exploitation a été abandonnée pendant cinq années peut être pour cette raison expropriée. Au délai de cinq années sont ajoutés les délais provenant de la nature de l'exploitation, du mode de mise en valeur et des pratiques culturales telles qu'assolements, mises en jachères, etc. ».

l'effectivité de la mise en valeur agricole du terrain. On peut y voir la manifestation de la théorie de l'abus de droit qui ici considère que l'absence de mise en valeur est significative d'un abus du droit de propriété que la société accorde en contrepartie d'une exploitation agricole effective. L'expropriation pour cause d'absence de mise en valeur est une situation rarement rencontrée dans les législations africaines. Au Niger, par exemple, le code rural ne l'a pas reprise car il refuse d'aller jusqu'à considérer que le droit de propriété d'une terre dépend de l'usage qui en est fait.

La notion de mise en valeur se restreint davantage à une forme d'emprise agricole sur le fonds qu'à une exploitation forestière ou pastorale. L'intérêt d'un droit prétorien[55] aurait été de faire évoluer ce concept en l'appliquant aux différentes formes de prélèvement et d'exploitation des espaces en allant jusqu'à considérer que le fait de laisser un milieu en l'état, même en y interdisant l'accès, pourrait être considéré comme une forme de mise en valeur au même titre que la préservation écologique d'un lieu ou d'un écosystème.

Ces considérations nous amènent à nous interroger sur l'exploitation de la gomme arabique : cette pratique peut-elle être considérée comme une « mise en valeur » ? On pourrait prendre en compte la régénération de la gommeraie, sa préservation ou sa plantation comme l'opère le rédacteur d'une décision d'un Gouverneur malien[56] qui adapte cette notion à la bourgoutière : « la mise en valeur est caractérisée par la préservation de la bourgoutière dans les conditions qui assurent son développement » (art.31). La mise en valeur adopte ici une variante non destructrice du milieu : la préservation !

Le projet de Code forestier tchadien dans ses articles 63 et suivants relatifs à l'encouragement au reboisement, dispose que la propriété définitive peut être acquise après constatation du reboisement ou de la régénération du couvert arboré du terrain concerné. Par déduction nous pouvons considérer qu'il s'agit là d'une interprétation de la mise en valeur de nature forestière. Mais cette concession se transformerait dans ce cas en propriété sur la base d'une mise en valeur non agricole, contrairement à la loi de 1967.

La mise en valeur strictement agricole (« une emprise permanente et visible sur le sol ») qui conditionne actuellement l'acquisition de la propriété aboutit par conséquent à renier l'existence d'une propriété privée pastorale ou forestière.

---

[55] Règle juridique qui se dégage de la jurisprudence.

[56] Région de Mopti, décision n°122 du 14 décembre 1990.

**Des droits fonciers nés de la pratique**

Les comportements des acteurs sociaux au sein de leur propre groupe ou entre groupes se voient conditionnés par une marge de manœuvre que fixe la morale, la religion, les manières de faire, les décisions des autorités traditionnelles, les adages. Mais ils dépendent aussi des représentations des choses (de l'espace et des éléments qui le composent) et de la conception acquise et apprise du monde. Actes, discours et représentations mentales contribuent à une pratique constituant la source d'un droit qui ne s'exprime pas toujours directement en règles et normes. Le droit ne se restreint pas seulement à la Loi et il se retrouve profondément ancré dans les rapports sociaux qui en expriment la substance. Par conséquence, la difficulté de le décrypter nous amène à initier un type de « décodage » et une conceptualisation des données pour en dégager la consistance.

Le lien entre le droit institué par l'Etat et celui des populations se traduit par la considération et l'interprétation de ce dernier dans la législation. On se rend ainsi compte que la logique du législateur est par trop éloignée des pratiques réelles dont l'appréhension demande davantage de circonspection que de certitudes. Cependant, nous ne nous bornerons pas à une analyse descriptive des pratiques foncières locales et nous nous efforcerons d'en comprendre les dynamiques internes.

Les pratiques foncières locales considérées par le droit écrit

Le regard porté par la législation sur le droit oral revêt deux aspects. En premier lieu, le droit écrit prend en compte les droits endogènes de façon restrictive, en termes de « droits coutumiers » n'abordant par là que le droit normatif. Mais à côté des énoncés explicites des coutumes, les pratiques que sont les actes posés et les représentations mentales qui orientent les discours et les actes ne sont pas pris en considération. En second lieu, les normes coutumières ne sont prises en compte que lorsqu'elles rentrent en interférence avec le droit écrit. Le droit coutumier n'est considéré que dans la perspective de sa suppression : la constatation n'est ici qu'une procédure transitoire précédant son exclusion. C'est ainsi que la préoccupation du législateur vis à vis du droit coutumier s'exprime en termes de purge, de transformation, de servitudes, de temporalité, de retrait ou de déguerpissement[57]. Qui plus est, ceux-ci ne peuvent être explicitement revendiqués que sous forme d'opposition lors de procédures de concession[58].

Force est donc de constater que le législateur reconnaît l'existence de droits coutumiers. Ces droits antérieurs à la loi de 1967 voient leur jouissance perdurer sur le domaine public, mais de façon précaire puisque ils sont dépendants de la volonté de l'Etat qui peut les supprimer, moyennant indemnité[59]. Sur le domaine privé de l'Etat, la loi considère les droits coutumiers comme des servitudes, c'est à dire des charges imposées à un immeuble au profit d'un autre immeuble, ou comme des « droits d'occupation temporaire ». Mais là aussi l'Etat peut s'en

[57] Art.7 de la loi n°23 du 22 juillet 1967, titre 2 de la loi n°24 du 22 juillet 1967, titre 3 et 5 de la loi n°25 du 22 juillet 1967, titre 2 et 3 et 5 du décret n°186 du 1er août 1967, art.4 et art.5 du décret n°188 du 1er août 1967.

[58] Art.34 du décret n°188 du 1er août 1967.

[59] Art. 4 de la loi n°23 du 22 juillet 1967.

débarrasser lorsque l'emprise n'est pas matérielle et reste temporelle, ce qui semble exclure le bâtit mais peut être aussi les plantations et les gommeraies artificielles[60]. Dans ce cas, l'Etat disposera de la procédure de « déguerpissement ».

Cependant, la reconnaissance des droits coutumiers n'est pas de fait, mais dépend d'une procédure de constatation. De plus, l'espace où s'exercent des droits coutumiers constatés peut en être « purgé » ou les populations en être expulsées par la voie du déguerpissement. Le légiste admet aussi la possibilité de les transformer en droits réels[61]. Enfin, l'Etat dispose de sa capacité de réquisition mettant les droits préexistants en « retrait ».

L'existence des droits coutumiers par leur constatation[62]

Le postulat de départ consiste à considérer qu'une terre non immatriculée est vacante et sans maître, sauf démonstration du contraire qui en permettra la constatation. Outre le titre foncier, la preuve de l'existence d'un droit sur la terre peut se situer dans sa mise en valeur. Mais la loi reconnaît aussi l'existence de droits coutumiers sur un fonds non mis en valeur.

Les droits coutumiers que les titulaires souhaitent transformer en droits de propriété se constatent par l'exercice d'une mise en valeur. Les autres, qui n'entraînent pas de mise en valeur, peuvent également faire l'objet d'une constatation et d'une évaluation lors d'une procédure tendant à l'immatriculation. Les droits coutumiers sont donc constatés pour l'établissement de droits de propriété63.

La constatation est effectuée par une commission qui se rend sur les lieux. Elle est présidée par le préfet et composée de fonctionnaires, représentant du service des domaines, du cadastre, de l'agriculture, de l'élevage, des eaux et forêts (ou de l'un ou deux de ces trois derniers), le chef de village, un notable et « un membre du tribunal de droit local ». Pour ce dernier membre, la loi semble faire référence aux tribunaux coutumiers mis en place par la colonisation. Aujourd'hui les juges de paix se font assister par des assesseurs coutumiers.

---

60 Tout dépend de la définition donnée à l'emprise matérielle. La matérialité peut se restreindre à une construction physique ou intégrer l'élément biologique (l'arbre) et son ancrage dans le sol qui lui donne une pérennité. Le critère à retenir serait celui de l'investissement réalisé qui ne se limite pas à une saison mais s'étend sur une ou plusieurs générations.

61 Droits qui portent directement sur une chose. Les droits réels principaux sont le droit de propriété et ses démembrements. Les droits réels accessoires sont liés à l'existence d'une créance dont ils garantissent le recouvrement (par exemple l'hypothèque).

62 Titre 2 de la loi n°24 du 22 juillet 1967 et articles 47 à 52 du décret n°186 du 1er août 1967.

63 Mais le législateur de 1994 dans la loi sur la forêt (du 3 décembre 1994) mentionne l'existence de forêts privées immatriculées « ou constatées par un mode de preuve établi par la loi ». On pourrait comprendre dans ce cas la volonté d'aboutir à la constatation de droits exclusifs endogènes sur un espace forestier, donc de reconnaître les droits coutumiers d'exploitation sur une forêt sans les assimiler à des droits d'usage et sans logique propriétariste.

Le procès verbal de la commission comprend des témoignages, constate l'existence, la nature et la teneur des droits, le type d'emprise (visibilité et permanence) et l'évaluation des indemnités que pourrait entraîner la suppression des droits ou les possibilités d'équivalence s'offrant sur place. La constatation des droits coutumiers intervient lors de la procédure d'immatriculation par le moyen de « déclarations de droits coutumiers ». Ces déclarations sont communiquées soit au sous-préfet, soit directement au conservateur qui les enregistre de la même manière que les oppositions à la concession. Ces dernières fondées sur l'existence de droits coutumiers sont examinées par la même commission de constatation qui les déclare fondées ou non fondées64. Ici on peut supposer que la reconnaissance des droits coutumiers est une forme de constatation.

Les modes de suppression des droits coutumiers constatés

La législation considère cinq modes de suppression des droits coutumiers : la purge, le déguerpissement, le retrait, la prescription et la transformation en droits réels.

- La purge[65] du domaine public ou privé de l'Etat est une procédure qui permet de dégrever ce domaine des droits coutumiers préexistants, qualifiés de « servitudes » ou de « droits d'occupation temporaire coutumiers ». La purge nécessite une évaluation des droits afin de déterminer l'indemnité. C'est une commission mixte, présidée par le préfet et comprenant des représentants des services administratifs intéressés, le président du tribunal local, le chef de village et deux notables, qui évalue le montant de l'indemnité. Les titulaires de droits pourront saisir la juridiction judiciaire en cas de désaccord sur le montant mais aucun recours n'est prévu contre la décision administrative de purger le domaine.
- Le déguerpissement[66] est une forme d'expropriation, ne concernant pas des propriétés mais une occupation de l'espace de « bonne foi ». Il consiste dans obligation de délaisser l'occupation d'un espace domanial pour des raisons d'utilité publique, en percevant une indemnité. La condition qui distingue cette procédure de la purge est qu'il s'agit ici moins de droits que le fait d'une occupation sans légitimité coutumière. L'occupation va jusqu'à une mise en culture ou une construction. L'opération de déguerpissement est un acte unilatéral de l'administration, sous la forme d'une décision préfectorale ou d'un arrêté municipal. La loi reconnaît un recours (non suspensif) des intéressés sur le montant de l'indemnité et non sur le bien-fondé de l'opération. C'est là aussi une commission mixte qui évalue les indemnités. Sa composition reflète la volonté de faire entériner la décision de déguerpissement par les acteurs locaux par leur participation à la fixation du prix de l'indemnité : le sous-préfet ou le maire comme président, plusieurs représentants administratifs (cadastre, domaine, travaux publiques ou services techniques municipaux), une autorité locale traditionnelle (délégué ou chef du quartier, ou chef de canton) et un représentant des déguerpis.

64 Art. 35 du décret n°188 du 1er août 1967.

65 Art. 7 de la loi n°23 du 22 juillet 1967 et articles 4 & 5 du décret n°188 du 1er août 1967.

66 Art. 16 à 18 de la loi n°25 du 22 juillet 1967 et titre 3 du décret n°187 du 1er août 1967. L'article 16 de la loi dispose : « Le déguerpissement est l'opération par laquelle il est fait obligation, pour des motifs d'utilité publique, à des occupants présumés de bonne foi, encore que non couverts par une coutume reconnue, d'une terre appartenant à la puissance publique, de l'évacuer même s'ils y ont cultivé ou construit ».

- Le retrait[67] est une procédure permettant à l'administration derrière un motif d'utilité publique de supprimer les droits coutumiers d'un espace sans qu'il n'y ait de concession ou d'immatriculation. Les droits sont constatés et évalués (le retrait donne lieu à des indemnités) comme dans la procédure d'immatriculation avec publicité. Si l'opération d'intérêt général justifiant le retrait des droits préexistants n'est pas exécutée dans les deux ans, l'occupant peut réintégrer ses droits sur décision de justice en remboursant les indemnités versées.
- La prescription décennale de non exercice : « Tous les droits coutumiers sont prescrits par dix ans de non exercice »[68]. Or, la prescription n'existe pas dans le droit coutumier pour qui le temps est une continuité entre les ancêtres et les générations à venir. La prescription peut-elle entrer dans une logique intergénérationnelle ?
- La transformation en droits réels est spécifiée par deux fois dans la législation. 1) Dans le cas de l'immatriculation par l'Etat de terres de son domaine privé, les droits fonciers coutumiers sans mise en valeur peuvent être supprimés en les transformant en droits réels inscrits sur le titre foncier[69]. 2) Lors de la procédure d'immatriculation[70], suite à la constatation des droits coutumiers, le ministre des finances dispose de trois possibilités : purger les droits, renoncer à l'immatriculation, ou poursuivre l'immatriculation mais en inscrivant sur le titre foncier les droits coutumiers transformés en droits réels que l'on peut imaginer sous forme de servitudes, de droits de jouissances, etc.

De la purge par indemnité à la transmutation en droits réels civilistes, l'objectif du législateur reste bien de se débarrasser de droits qui, même antérieurs, se présentent comme des verrues sur une appropriation publique clairement affirmée mais constitutive d'une fiction juridique.

La Constitution fait preuve de davantage de considération pour la coutume en reconnaissant son existence et son application locale[71] et en mentionnant une procédure de constatation, mais en définissant leur avenir en termes d'intégration par le moyen de la codification. Cependant, la norme *contra legem* (contre la loi)

---

[67] Art.21 de la loi n°25 du 22 juillet 1967 et articles 32 à 34 du décret n°187 du 1er août 1967.

[68] Art. 16 de la loi n°24 du 22 juillet 1967.

[69] Art. 15 de la loi n°24 du 22 juillet 1967.

[70] Art. 50 du décret n°186 du 1er août 1967.

[71] L'article 214 de la Constitution de 1996 disposait explicitement la nécessité de maintenir les règles coutumières en reconnaissant le rôle des autorités traditionnelles, repris dans la nouvelle constitution de la 4ième République (2018) : art.162, 214 et 215 : « Les autorités traditionnelles et coutumières sont les garants des us et coutumes ». On peut voir une reconnaissance *secundum legem* (selon la loi) : « … les règles coutumières et traditionnelles ne s'appliquent que dans les communautés où elles sont reconnues ».

est, soit harmonisée avec la Constitution, soit supprimée si elle est contraire à des principes généraux du droit[72]. Enfin, dans les régimes matrimoniaux et les successions, les règles locales s'appliquent en priorité, la loi n'intervenant qu'en cas d'absence de consentement entre les parties ou en cas de conflit de normes coutumières. Cette disposition fait prévaloir la coutume locale sur la loi afin d'adapter le droit aux diversités locales. Ce point s'avère particulièrement novateur dans la logique centralisatrice du droit écrit tchadien. Dans ces quelques articles sur la coutume la Constitution apparaît en filigrane la logique d'une future réforme foncière.

Le but consiste toujours à muter les droits coutumiers en droit de propriété par une procédure définitive (impossible de revenir sur une immatriculation, sauf exception). La transformation des droits coutumiers en droits de propriété, avec clause résolutoire ou d'inaliénabilité (temporaires) souligne bien le caractère exogène de cette conception juridique des rapports hommes/nature. La place que le droit écrit laisse aux populations locales dans la gestion de leur propre milieu est symptomatique d'une centralisation excessive. Pour la législation, les populations ne sont que de simples « usagers » et la notion de « droits d'usage » qui caractérise les droits qui leur restent pour vivre, exclue toute capacité de gestion locale.

Les pratiques foncières locales sources de droits

Les discours, les pratiques et les représentations mentales des acteurs locaux contribuent à l'élaboration de règles que l'oralité permet de véhiculer sans support matériel, de transformer mais aussi d'interpréter selon les objectifs stratégiques de chacun. La diversité des droits endogènes, y compris des droits coutumiers, n'est que le reflet d'une diversité culturelle particulièrement riche au Tchad, où les autorités traditionnelles se trouvent aux premiers plans des dynamiques foncières existantes.

Aux antipodes de la conception « propriétariste » qui présente une vision relativement figée des réalités locales et indifférente à leur expression, apparaît de façon fourmillante, riche et métissée la mosaïque des populations locales. La diversité des droits locaux, englobant les droits coutumiers ainsi que bien d'autres expressions orales et pratiques de rapports juridiques à la terre, n'est que l'expression de la richesse culturelle tchadienne. Ainsi l'appréhension de la réalité juridique des rapports de l'homme à son milieu naturel ne doit-elle pas se borner à envisager de façon duelle et classique les droits écrits et les droits oraux. De façon plus fine mais aussi plus laborieuse, il convient d'entrer dans le triple champ des discours, des pratiques et des représentations mentales où sont élaborées, interprétées et transformées des règles selon les intérêts stratégiques des acteurs sociaux. A la diversité sociologique et culturelle va donc s'ajouter une multiplicité des modes de concevoir les rapports fonciers influencée par des idées religieuses, politiques, économiques variant selon les groupes ethniques et leur histoire spécifique.

[72] Dans le domaine de compétence de la loi, on trouve un passage sur les coutumes : « la procédure selon laquelle les coutumes sont constatées et mises en harmonies avec les principes de la constitution », « Toutefois, les coutumes contraires à l'ordre public ou celles qui prônent l'inégalité entre les citoyens sont interdites ». L'idée de la codification est expressément soulignée par « Jusqu'à leur codification, les règles coutumières et traditionnelles … ». (articles op. cit.)