

Tchad

I. Le cadre général

Vaste pays (1 284 000km²), très largement désertique, au moins au nord de la frontière naturelle que constitue le Chari, le Tchad comptait une population de 10 millions d'habitants en 2006, dont le taux de croissance est de 3,3 % la même année¹. Comme le relevait déjà une étude de 1996, la part urbaine de cette population est en forte expansion (taux de croissance de 4,8 %, mais avec des pics pour N'Djamena, 6 %, et Moundou, la ville du pétrole, avec 4,8 %). Cette population urbaine représenterait à peu près 20 % de la population².

Cette situation s'explique largement dans un contexte qui demeure extrêmement pauvre (PIB national de 6,5 milliards \$ en 2006, en dépit de l'apport des recettes pétrolières), même s'il existe des ressources naturelles, à commencer par le pétrole, mais difficilement valorisables compte tenu des conditions (pays sans littoral maritime, absence de ressources énergétiques, etc.). Les activités restent donc très largement rurales (l'agriculture fournissait près de 40 % du PIB en 1998 en occupant les ¾ de la population active), avant l'exploitation pétrolière (donc période de référence importante car permettant d'apprécier la réalité économique hors pétrole), avec beaucoup de productions vivrières, même si le coton et le sucre tiennent une place importante en dépit des incertitudes économiques et financières qui affectent les deux filières. La fonction publique reste le meilleur employeur urbain, même si sa production en termes de services laisse largement à désirer.

Le foncier est donc devenu, dans les zones urbaines et périurbaines, une source de revenus pour beaucoup qui se contentent d'acheter et de revendre sans parfois même voir la parcelle objet de la transaction. C'est dire que les enjeux de la gestion domaniale et foncière se situent principalement dans ces secteurs, même si dans certains lieux, compte tenu des conditions climatiques, d'accès à l'eau et de qualité de la terre, les terrains ruraux commencent à être disputés.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative du territoire a été l'objet, depuis l'Indépendance, d'une série de textes qui ont reconnu aux collectivités locales une autonomie variable. Cependant, depuis la fin des années 1990, comme ailleurs dans le continent, l'heure est à la décentralisation.

Les premiers de ces textes ont été les ordonnances n° 4/INT et 5/INT du 13 février 1960, portant organisation administrative générale du territoire de la République du Tchad. Ces dispositions ont été remaniées par la loi n° 15-62 du 2 mai 1962, portant organisation municipale dans la République du Tchad. Celle-ci a défini la commune³, créé une distinction entre communes de moyen exercice (maire et adjoints nommés par décret) et commune de plein exercice (maire et adjoints élus). Enfin, l'ordonnance n° 17/PR/85 du 24 juillet 1985, laquelle pour l'essentiel, a repris les principes de la loi de 1962.

¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

² *Projet de développement urbain au Tchad - Étude de faisabilité*, Groupe Huit/BCEOM, 1996, notamment p. 34 et 35.

³ « Localité ayant un développement suffisant pour lui permettre de couvrir, par ses ressources propres, les dépenses définies par la loi comme dépenses obligatoires. »

L'innovation est intervenue en 1996, sous la forme de la Constitution du 31 mars 1996 qui a amorcé un pas vers la décentralisation en réorganisant l'Administration du territoire. À partir de ce nouveau texte, ont été mis place un nouveau système d'administration déconcentrée et un système décentralisé.

• L'Administration étatique déconcentrée

Elle est organisée par le décret du 28 mai 1999 qui retient deux types d'unités administratives :

- d'une part, les régions, placées sous l'autorité d'un gouverneur, et qui sont les unités administratives supérieures de contrôle et de coordination, et qui comprennent plusieurs départements ; les départements, unités administratives publiques de gestion, avec à leur tête un préfet, et qui comprennent des sous-préfectures et des postes administratifs ; les sous-préfectures, unités administratives de gestion, sous l'autorité d'un sous-préfet, comprenant les postes administratifs, les cantons et le village ; et les postes administratifs. Concernant ces derniers, il semble qu'ils demeurent placés sous l'autorité d'un chef de poste administratif, alors que la législation sur les collectivités décentralisées n'en fait pas mention ;
- d'autre part, les cantons et les villages que le texte ne définit pas ; il faut donc se référer en la matière aux textes antérieurs à défaut des nouveaux textes susceptibles d'être adoptés. Ils sont placés sous l'autorité de chefs de cantons et chefs de village qui sont définis comme des « *auxiliaires des représentants de l'État* ». Les sultans perdent cette qualité « *au profit du statut d'autorité morale* »⁴.

• Le dispositif décentralisé

Il est fondé, comme on l'a déjà indiqué, sur la Constitution de 1996 qui met en place quatre types de collectivités territoriales (art. 203 de la Constitution), à savoir les communautés rurales, les communes, les départements et les régions. Dans ce dispositif constitutionnel, les « autorités traditionnelles et coutumières » ne sont pas oubliées, mais leur rôle est désormais précisé clairement : elles sont d'une part « *les garants des us et coutumes* », et d'autre part, « *elles appuient l'action des collectivités décentralisées* » (art. 215 de la Constitution).

Le régime juridique des quatre types de collectivités a été précisé par un certain nombre de textes ultérieurs au premier rang desquels il faut citer la loi n° 002/PR/2000 du 16 février 2000, portant statuts des collectivités territoriales décentralisées.

. La région

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, elle « *constitue l'échelon de conception et de planification régionale de l'action économique et sociale de l'État* » (art. 3, loi n° 002/PR/2000). Elle dispose d'une instance délibérante, le conseil régional, « *composé des membres élus par département, dont le nombre sera déterminé au prorata de la population* » (art. 5, loi précitée), l'élection se faisant au suffrage universel direct. Le conseil régional élit en son sein l'exécutif régional, à savoir le président, un vice-président et un secrétaire, qui composent ensemble le bureau régional. Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région (principe de compétence générale) et il dispose par ailleurs de compétences spécifiques énumérées dans l'article 19 de la loi précitée.

. Le département

Il est « *une collectivité décentralisée qui constitue l'échelon de relais entre les communes et les communautés rurales qui le composent d'une part, et la région d'autre part* » (art. 28, loi précitée). Le conseil départemental est l'instance de délibération ; ses membres sont élus par la commune et par la communauté rurale au suffrage universel direct. Il élit en son sein un président, un vice-président et un secrétaire qui constituent l'exécutif départemental. « *Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département* » (art. 29, loi précitée), principe de compétence générale, mais aussi dispose de quelques attributions spécifiques.

⁴ Djimrangar Dadnadji, *Le droit par les textes. Recueil des lois et règlements sur la décentralisation*, Cabinet du Premier ministre, N'Djamena, 2000, 230 p., p. 26.

La commune

Curieusement, la loi de 2000, dans son article 34, ne donne de la commune qu'une définition structurelle. « Elle peut être divisée en arrondissements, quartiers et carrés. Les arrondissements urbains de certaines villes peuvent être érigés en communes d'arrondissement », mais ne fait pas référence à un quelconque positionnement fonctionnel, à la différence des deux cas précédents. La commune dispose d'un conseil municipal élu au suffrage universel direct, qui élit en son sein un maire et un ou plusieurs adjoints. Le conseil dispose d'une compétence générale de principe pour les affaires de la commune, la loi n'ajoutant pas de liste de compétences spécifiques.

La communauté rurale

Son régime juridique a fait l'objet d'une législation organique spécifique sous la forme de la loi organique n° 07/PR/2002, portant statuts des communautés rurales. L'identification de ces communautés est double, d'une part fonctionnelles (elles organisent « démocratiquement des ensembles d'une zone géographiquement déterminée », art. 1, loi n° 07/PR/2002), d'autre part structurelles : elles sont constituées d'un village, d'un regroupement de villages, d'un canton ou d'un regroupement de cantons (art. 2, loi précitée). Autrement dit, on se trouve dans une grande incertitude concernant leur identification (ou création) qui semble relever de la seule initiative gouvernementale, même si une loi est nécessaire. La communauté rurale dispose d'une instance délibérante, le conseil rural, composé de membres élus au suffrage universel direct, et d'un exécutif, le bureau du conseil, composé d'un président et de deux vice-présidents, élus par le conseil en son sein. Comme pour les autres collectivités, le conseil délibère sur les affaires de la communauté rurale ; en outre, la loi lui attribue un certain nombre de compétences spécifiques dont celle relatives à la terre (voir point IV ci-après).

À ces textes généraux, il faut ajouter les textes spécifiques concernant N'Djamena, capitale du pays, dotée d'un statut particulier⁵.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Tchad (1)

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région				Non	Non		Gouverneur de région
		Région		Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional
Département				Non	Non		Préfet
		Département		Oui	Non	Assemblée élue	Président de l'assemblée
Ville de N'Djamena (2)		Ville de N'Djamena		Oui	Oui	Conseil municipal	Administrateur Maire nommé par décret
Commune							
		Commune de plein exercice		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil municipal
		Commune de moyen exercice		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Administrateur Maire nommé par décret

⁵ En particulier, l'ordonnance n° 22 du 22 septembre 1975.

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Communauté rurale							
		Communauté rurale		Oui	Oui	Conseil élu	Président élu
Quartier				Non	Non		Chef de quartier nommé
Canton				Non	Non		Chef de canton nommé
Groupement de villages				Non	Non		Chef nommé
Village				Non	Non		Chef de village nommé

Remarques :

1. L'organisation territoriale du Tchad est en pleine mutation depuis l'affirmation par la Constitution de 1996 de la création de collectivités territoriales décentralisées. Le problème est que les textes d'application sont en préparation et qu'il est donc parfois difficile de tracer un portrait exact de cette nouvelle organisation. Le tableau présente donc une interprétation de la situation actuelle telle qu'elle est susceptible d'être modifiée. Cela ne devrait pas changer le nombre et le niveau des acteurs locaux reconnus.
2. Comme toutes les capitales, N'Djamena bénéficie d'un statut institutionnel particulier tenant compte de sa taille et de son organisation interne.

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

Il s'appuie sur un ensemble de textes adoptés dans les années 1960, dont on peut dire, pour les caractériser, qu'ils ne font que reprendre dans les grandes lignes, avec un « habillage » plus national, les dispositions coloniales antérieures :

- loi n° 23 du 22 juillet 1967, portant statut des biens domaniaux ;
- loi n° 24 du 22 juillet 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers ;
- loi n° 25 du 22 juillet 1967, sur les limitations des droits fonciers ;
- décret n° 186-PR du 1er août 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers ;
- décret n° 187-PR du 1er août 1967, sur la limitation des droits fonciers ;
- décret n° 188-PR du 1er août 1967, portant application de la loi relative au statut des biens domaniaux.

À ce corps de textes principaux, il faudrait ajouter un certain nombre de textes plus ponctuels, plus spécifiques, mais aussi des éléments de textes antérieurs datant de la période coloniale, permettant de combler les vides de la législation de 1967 ou de préciser les modalités d'application de celle-ci.

L'ensemble du système s'articule, comme dans beaucoup de pays au moins à cette époque, autour de deux grandes notions : la prééminence du domaine de l'État et la propriété foncière considérée

comme l'objectif ultime de toute procédure. Les droits coutumiers sont soumis à des règles qui montrent bien qu'ils sont considérés comme « provisoires » ou « transitoires ».

Le **domaine de l'État** est défini de manière très large puisque dans la pratique, il inclut, au moins potentiellement, tous les terrains qui ne sont pas appropriés selon les règles du droit écrit⁶.

Le **droit de propriété** est le corollaire de la démarche précédente. Organisé par le régime de l'immatriculation, il reconnaît au droit de propriété foncier une force que le Code civil français ne lui accorde pas, puisque rien ne peut le remettre en cause, à l'exception d'une expropriation en bonne et due forme.

Pour accéder à ce statut privilégié, il faut justifier son aptitude. C'est le rôle des procédures domaniales qui, selon des modalités spécifiques aux zones urbaines et aux zones rurales, permettent d'y parvenir. La distinction entre zones urbaines et zones rurales repose sur l'article 24 de la loi n° 23 qui définit les terrains urbains comme ceux « *situés dans les préfectures et sous-préfectures, les limites desdits centres devant être fixés dans chaque cas par arrêté ministériel, sur avis d'une commission consultative présidée par le préfet* ». Dans les deux cas, une mise en valeur, définie par l'acte d'attribution et/ou un éventuel cahier des charges annexe, est la condition préalable à la transformation du droit de l'attributaire provisoire en droit de propriété consacré par un titre foncier⁷.

Les droits coutumiers bénéficient d'un régime relativement favorable puisque leur existence est reconnue et qu'ils peuvent être transformés en droits écrits légalement établis, sous réserve d'une certaine procédure permettant une appréciation qualitative de leur réalité. Il faut cependant noter qu'il existe une forte ambiguïté concernant la nature de ces droits fondés sur la permanence de l'occupation et la mise en valeur du terrain par ceux qui revendiquent l'existence desdits droits. En outre, il faut indiquer que la loi n° 25 prévoit dans son article 13 que les terrains ruraux dont l'exploitation a été abandonnée pendant plus de cinq ans sont expropriables de droit.

On notera enfin que les dispositions relatives au domaine public, classiques, ne méritent pas de commentaire particulier.

Une réforme foncière était envisagée dans les années 1990, qui a justifié un certain nombre de travaux menés par une commission *ad hoc*. Ces travaux n'ont jusqu'ici pas abouti. La situation politique au Tchad explique sans doute cet état des choses.

⁶ L'article 14 de la loi n° 24 donne des biens vacants et sans maître une définition très large : « *toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maître, à moins que ne soit rapportée la preuve du contraire* ».

⁷ En zone urbaine, il peut s'agir des **adjudications** permettant d'obtenir un terrain en **concession** (pour les terrains résidentiels ou à construire en dur), et des **cessions de gré à gré**, sous forme de **permis d'habiter** pour les terrains à usage d'habitat traditionnel. En zone rurale, les terrains peuvent être attribués en **concessions**. Dans tous les cas, et par-delà les nuances suggérées par les appellations, il s'agit d'attributions provisoires de terrains qui doivent être mis en valeur dans un délai temporel limité, faute de quoi, l'Administration pourrait reprendre le terrain. Les conditions de cette mise en valeur sont fixées par l'Administration.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Tchad

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités territoriales décentralisées (communes, communautés rurales, départements, régions)
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Tous les terrains non immatriculés, réputés vacants, sauf preuve contraire, après immatriculation au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques sur les terrains non mis en valeur et Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	- <u>Terrains urbains</u> : . <i>concession par adjudication</i> (terrains résidentiels ou à construire en dur), provisoire, devant être transformée en titre après mise en valeur . <i>permis d'habiter</i> par cession de gré à gré (habitat traditionnel), à mettre en valeur et à transformer en titre foncier - <u>Terrains ruraux</u> : . <i>concession provisoire transformable</i> en titre foncier après mise en valeur - Affectations à des services publics - Cessions, locations, donations, etc.	Administration des Domaines et Cadastre ; Administration territoriale pour attributions provisoires
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations, etc.	Administration des Domaines, Cadastre ; Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations, etc.	Cadastre, Conservation foncière
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	Droits coutumiers reconnus ; peuvent être transformés en droit écrit sous condition de permanence de l'occupation et mise en valeur du terrain par les occupants	Transactions coutumières, avec authentification éventuelle	Détenteurs coutumiers / circonscriptions administratives

● L'organisation administrative

L'organisation administrative est extrêmement centralisée. Elle consiste dans une Administration centrale, la direction nationale des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre, qui exerce en même temps dans la région de N'Djamena les attributions opérationnelles d'une direction régionale, et des directions régionales à Abéché, Moundou et Sarh.

Ces directions sont compétentes, par délégation du directeur national (et donc de manière extrêmement révocable), pour instruire les procédures domaniales et foncières, c'est-à-dire pour recevoir les demandes, vérifier formellement les dossiers, et transmettre ceux-ci à la direction nationale qui est seule compétente pour toute suite à donner, positive ou négative. Cela se justifie par le fait qu'une signature ministérielle est toujours nécessaire, même dans le cas d'une attribution provisoire de terrain.

La même logique s'applique à la gestion foncière puisqu'il existe un livre foncier unique, tenu à N'Djamena, le directeur des Domaines assurant en même temps la charge de conservateur foncier. Ce qui signifie en pratique que non seulement toutes les procédures doivent être traitées par lui, mais que de surcroît, il convient de faire des navettes entre ses bureaux et ceux du ressort administratif où se trouve situé l'immeuble pour toutes les démarches prévues par les textes, par exemple les publicités.

Cette complexité des structures chargées des questions domaniales et foncières a été rendue plus complexe encore par le fait que le Cadastre s'est progressivement transformé en administration concurrente, profitant notamment de ses interventions sur le terrain pour implanter des lotissements, pour délimiter des parcelles, pour se substituer aux Domaines dans l'attribution (la cession ?) des terrains, au mépris des règles légales. L'intégration du Cadastre au sein de la direction des Domaines en 1996 a constitué une première étape vers une régularisation globale, mais l'ensemble du processus demeure à revoir.

On comprendra, compte tenu en outre des difficultés logistiques extrêmes des Administrations tchadiennes, que cette organisation ne marche pour ainsi dire pas, même si des lotissements sont aménagés en zone urbaine et périurbaine, tant à N'Djamena que dans les capitales régionales.

• Les pratiques foncières

Les pratiques foncières sont largement influencées par l'état institutionnel.

Si en zone urbaine et périurbaine, on peut constater un emploi relatif des procédures domaniales, il faut dans le même temps retenir que celles-ci ne sont utilisées qu'au démarrage du processus d'accès à la terre. L'essentiel est d'obtenir de l'une des Administrations concernées, très souvent le Cadastre, un premier document, par exemple un reçu, qui atteste que le porteur du papier est bien le « propriétaire » du terrain et qu'il a donc le droit de le revendre. Car l'essentiel est là ; la demande de parcelles est largement justifiée par la possibilité de se procurer, en les revendant dans leur état « brut » (dans le meilleur des cas, quatre bornes et parfois une cahute de bois, perdus dans un espace à peine tracé au sol par les bornes administratives implantées par le Cadastre), une petite plus-value, vitale dans un contexte où les ressources sont si rares. Ce qui explique aussi que l'implantation des dites parcelles ne soit pas appréciée au regard de leur utilisation potentielle (ce qui serait normal), mais de leur symbolique marchande. Beaucoup de lotissements sont dessinés et ébauchés au sol dans les zones inondables ou au sol impropre à la construction (argiles noires) de l'Est de la ville ; après les pluies, les visites de parcelles se font en pirogue et seules les limites en bois ou en briques suffisamment hautes permettent d'identifier les parcelles en discussion !

Il n'en va pas de même dans les zones rurales où le droit écrit demeure une virtualité, sauf quelques cas de constats administratifs de conventions coutumières, et sauf le cas, évidemment, de structures agricoles plus modernes (plantations par exemple), qui nécessitent la disponibilité de documents juridiques efficaces.

L'Administration elle-même ne donne pas forcément le bon exemple, initiant des procédures mais sans tenir compte nécessairement des textes applicables, ne veillant pour ainsi dire jamais au suivi nécessaire (notamment, pour les procédures provisoires, le suivi des mises en valeur est très rarement entrepris).

Quand il existe des documents, on notera aussi que la mise à jour régulière des registres et fichiers administratifs, qui est la condition de l'utilité du système, n'est pas non plus entreprise, en dépit des efforts très ponctuels de quelques agents de l'Administration.

Enfin, il faut constater que de multiples problèmes naissent de l'ambiguïté des tâches des différents opérateurs, en particulier du Cadastre qui avait eu fortement tendance, ces dernières années, à se consi-

dérer comme l'Administration en charge des questions domaniales et surtout (pour ne pas dire exclusivement) des attributions de parcelles, en zone urbaine mais aussi en zone rurale⁸.

- **La gestion des conflits**

Toujours dans la même logique générale, on constate que la quasi-totalité des conflits liés au foncier se situe plutôt en zone urbaine et périurbaine où ils résultent de l'activité d'un marché foncier illégal ou informel extrêmement actif. Ces litiges, très nombreux (de plus en plus nombreux) apparaissent la plupart du temps comme liés à des transactions couramment fondées sur des pièces administratives incertaines (lettre d'attribution d'une parcelle par le Cadastre, document non validé selon la procédure, etc.). Il en résulte que leur règlement est extrêmement difficile, d'autant plus que les transactions qui en sont à l'origine se sont souvent produites « en cascade ». Cela est particulièrement vrai dans les nouveaux lotissements, comme ceux dits « des fonctionnaires »⁹, où les attributaires de parcelles s'empressent, dès qu'ils disposent de la lettre du Cadastre leur confirmant le numéro de la parcelle, de revendre celle-ci après y avoir implanté des bornes en moellons plus visibles que celles de l'Administration. Souvent portés devant les autorités domaniales et cadastrales, parfois administratives (en particulier celles qui sont censées représenter le système traditionnel, chef de village ou de quartier, etc.), ces conflits font d'abord l'objet de procédures plus ou moins officieuses d'arbitrage, avant de venir devant les tribunaux, administratif ou civil selon le cas. Les procédures sont longues, coûteuses, le résultat aléatoire étant rarement fondé sur une stricte application des textes domaniaux et fonciers.

Dans le monde rural, les conflits sont relativement classiques, litiges sur des limites de champs, sur l'appropriation de certaines productions végétales, problèmes entre agriculteurs et pasteurs, à une exception près, celle qui concerne les oasis dans la partie nord du pays, où les conflits portent plutôt sur les droits d'eau et les droits de jardinage.

IV. La place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière

- **Le domaine des collectivités**

Les nouvelles lois prévoient l'existence d'un domaine pour les collectivités décentralisées. Par exemple, la région « possède un patrimoine comprenant un domaine public et un domaine privé » (art. 4, loi n° 002/PR/2000), patrimoine qui comprend notamment, sans que la distinction de rattachement entre domaine public et domaine privé soit établie, les bâtiments administratifs concédés par l'État et ceux construits par la région, les routes d'intérêt régional non prises en charge par un autre budget. Ces dispositions peuvent être complétées par d'autres comme celle prévue dans les délibérations prévoyant que le conseil délibère sur l'aliénation, la location, l'échange des biens immobiliers acquis sur le budget de la région.

Aucune précision n'est donnée concernant le département.

Pour la commune, il faut chercher une solution dans la liste des délibérations qui incluent les aliénations ou acquisitions d'immeubles domaniaux, ce qui laisse supposer que la commune ait, au minimum, un domaine privé. Cette disposition est complétée par celle relative aux compétences du maire, qui incluent celle de conserver et d'administrer les propriétés de la commune.

Pour les communautés rurales, on retrouve à peu près les mêmes dispositions.

⁸ Conscient de ces problèmes et surtout des inconvénients financiers qui en résultaient du fait de l'abus des agents du Cadastre, l'État tchadien a procédé en 1996 à une réintégration de la direction du Cadastre dans celle des Domaines. Mais comme dans le même temps, les procédures n'avaient pas été modifiées, les agents « transférés » ont apparemment poursuivi leurs opérations.

⁹ Appellation due au fait que ces lotissements, qui ne sont que de simples tracés au sol, sans aucun aménagement, ont été dessinés pour attribuer des parcelles aux fonctionnaires en compensation de leurs arriérés de solde devenus impossibles à payer compte tenu du retard et de la trésorerie de l'État. Il est intéressant de noter que bien qu'il s'agisse d'un mode de paiement ferme et certain, ces attributions de parcelles se font à titre provisoire, sous réserve d'une mise en valeur. Une fois celle-ci réalisée, il faudrait, d'après les informations collectées en 1996 à la direction des Domaines de N'Djamena, que les intéressés respectent la procédure de droit commun, donc fassent constater et payent le prix du terrain, pour obtenir le titre foncier.

De l'ensemble de ces dispositions, ou plutôt de leur précision très relative, on peut surtout déduire le faible intérêt que le législateur semble attacher à la question.

• La participation à la gestion domaniale

Il faut également indiquer qu'en zone rurale, les demandes de terrains sont reçues auprès des sous-préfets, voire des préfets, et qu'en zone urbaine, en principe, il existe un service domaniale chargé d'accueillir ces demandes et de les faire suivre à l'Administration d'État compétente. Toujours dans les zones urbaines, les mairies sont censées réunir une commission d'attribution en charge de la répartition des parcelles loties après instruction des dossiers par l'Administration des Domaines. La composition de ces commissions foncières est censée être représentative de la population locale.

En dehors de ces dispositions qui relèvent des lois domaniales et foncières, on peut cependant citer l'article 18 de la loi organique sur les communautés rurales qui attribue à celles-ci des compétences spécifiques relatives à la gestion des terres, même si elles ne sont pas directement domaniales : « *le conseil rural décide de toutes mesures nécessaires à l'exploitation des ressources naturelles et à la protection des biens. Ces mesures portent notamment sur : le plan général d'utilisation des terres en fonction des impératifs cultureux, spécialement de l'assolement et des successions culturelles ; le régime de jachères collectives et de défrichement ; le respect des espèces végétales arborées dites espèces protégées sur les terres de culture ; l'aménagement de l'exercice de la pêche et de vaine pâture* ».

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Tchad (1)

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domaniale (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés			
Département	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés			
Ville de N'Djamena	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Réception des demandes de permis d'habiter Commission foncière	- Revenus du domaine - Fiscalité : contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties ; patente ; taxe locale	Non
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Réception des demandes de permis d'habiter Commission foncière	- Revenus du domaine - Fiscalité : contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties ; patente	Non
Communauté rurale	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés			Non
Quartier	CA	Non	Non		Avis consultatif		
Canton	CA	Non	Non				
Groupement de villages	CA	Non	Non				
Village	CA	Non	Non		Gestion coutumière		Non

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
2. Le pouvoir domanial est considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

En l'état actuel des textes, les communes disposent des recettes tirées de la patente, de la taxe foncière, et, à titre extraordinaire, des ventes de terrains sur des lotissements municipaux. La gestion de la fiscalité foncière (qui consiste en pratique dans une contribution foncière sur les propriétés bâties et une contribution foncière sur les propriétés non bâties), demeure très mauvaise, faute d'instruments permettant une maîtrise de l'information. Il faut noter ici l'exception que constitue N'Djamena où la direction des Domaines a entrepris un effort remarquable d'informatisation qui s'est traduit très rapidement par une amélioration sensible des rentrées. À l'inverse, il faut aussi souligner le poids négatif d'une disposition législative absurde qui exonère de taxe foncière les propriétaires occupant leurs terrains. Dans tous les cas, les communes, qui ne sont pas vraiment décentralisées, ne votent pas les taux de la fiscalité, ne contrôlent pas l'évaluation des bases fiscales, et doivent s'en remettre à l'État pour la perception et surtout le reversement des sommes collectées.

Les communes peuvent aussi disposer de recettes facultatives d'origine fiscale ou parafiscale. C'est ainsi qu'à N'Djamena, on trouve une taxe sur les habitations non immatriculées (qui échappent aux contributions foncières), et une taxe dite « superficielle », payable au mètre carré, au moment de régler les montants dus dans le cadre d'une procédure légale d'attribution de parcelles. Cela sous réserve bien sûr que cette procédure soit menée jusqu'à son terme, ce qui n'est pour ainsi dire jamais le cas. D'ailleurs, cette modalité de paiement fait sans doute partie des facteurs qui empêchent les régularisations prévues.

À ces ressources fiscales, il faut bien sûr ajouter les ressources dégagées par la gestion de leurs domaines, tant privé que public, lesquels sont réduits au strict minimum et la plupart du temps non identifiés donc difficilement valorisables.

Enfin, si les textes sur la décentralisation restent à préciser, on peut cependant noter que l'article 216 de la Constitution de 1996 a prévu d'ajouter au cadre de financement exposé ci-dessus, l'affectation d'un pourcentage du produit des ressources du sol et du sous-sol exploitées sur le territoire des collectivités.

VI. La gestion des ressources naturelles

Elle relève exclusivement des Administrations techniques compétentes, par exemple les Eaux et Forêts pour tout ce qui touche au secteur forestier et au bois. On doit cependant remarquer que depuis la Conférence de Rio, l'environnement prenant de plus en plus de place, une réflexion est en cours pour valoriser l'intervention d'acteurs, dont les collectivités, plus proches du terrain et des ressources en question.

Concernant plus spécifiquement les forêts, une nouvelle loi a été adoptée en 2008, la loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques, dont il convient donc ici de présenter les grandes lignes au regard de ses liens avec le foncier et la décentralisation.

L'article 6, notamment dans son dernier tiret, permet de comprendre les enjeux au regard de la présente fiche : « *La politique nationale en matière de forêts, de la faune et des ressources halieutiques est fondée sur les principales options fondamentales suivantes : la conservation de la diversité biologique ; la*

valorisation durable des ressources forestières, fauniques et halieutiques pour le développement économique, social et culturel ; la contribution à la réduction de la pauvreté par la création d'emplois et de revenus au profit de la population ; 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. » Autrement dit, le texte est contemporain : participation des communautés, décentralisation, retrait de l'État notamment quant à l'étendue de sa compétence présumée sur les ressources naturelles, atténuation du caractère « conservationniste » des textes, en sont autant d'illustrations, même si le texte encadre bien ces innovations pour préserver la compétence technique des services de l'État. Cela se retrouve plus précisément dans certaines dispositions relatives à la forêt, à la faune et aux ressources halieutiques.

• Les dispositions relatives à la forêt

L'ensemble des forêts constitue le domaine forestier, lequel « comprend les forêts domaniales, les forêts communautaires, les forêts privées et les forêts sacrées. Les forêts domaniales sont constituées par les forêts de l'État et les forêts des collectivités territoriales décentralisées (CTD). Elles relèvent respectivement, du domaine privé de l'État et du domaine privé des collectivités territoriales concernées. Les forêts communautaires sont des forêts affectées à une communauté en vue de mener des activités de gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan simple de gestion. Les forêts privées sont constituées par les forêts appartenant aux personnes physiques ou morales de droit privé qui les ont légalement acquises ou plantées. Ces personnes ne peuvent être propriétaires de forêts que moyennant la détention d'un titre régulier de jouissance sur le sol forestier. Les forêts sacrées sont des forêts constatées ou consacrées par l'État et affectées à une communauté en vue de la préservation des valeurs sacrées dont elles sont porteuses. Elles doivent être séparées du domaine public. Elles sont inviolables, intangibles et inaliénables » (art. 14).

À partir de ces définitions, la loi propose un certain nombre de dispositifs juridiques spécifiques.

Les forêts domaniales sont réparties en forêts classées et forêts protégées. Les premières sont celles qui résultent d'une procédure spécifique de classement menée dans un but d'intérêt général national. Il est important de noter que « l'initiative du classement ou du déclassement revient conjointement à l'Administration en charge des Forêts et aux populations de la zone concernée. Dans tous les cas, l'Administration en charge des Forêts procède en collaboration avec les représentants des villages limitrophes, à la reconnaissance du périmètre à classer et des droits d'usages coutumiers ou autres s'exerçant à l'intérieur de ce périmètre » (art. 41). Les forêts classées sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. On doit remarquer ici que ces caractéristiques juridiques sont celles, non pas du domaine privé, mais des biens relevant du domaine public, en dépit de ce qui est écrit dans l'article 14 précité. Il y a donc en ce sens conformité avec les dispositions de la loi n° 23 du 22 juillet 1967 qui, dans son article 2 relatif au domaine public, énumérait, dans les dépendances du domaine naturel, les forêts classées (sans précision de la répartition entre forêts classées de l'État et celles des collectivités décentralisées, ce qui était normal à l'époque). Il faut donc comprendre aujourd'hui que le législateur a fait un nouveau choix, celui du domaine privé (abrogeant indirectement la disposition de 1967) mais en appliquant à celui-ci les caractéristiques classiques du domaine public. Il ne s'agit pas d'un simple débat sémantique ; la confusion est permanente entre domaine public et domaine privé et il faut donc regretter, *a priori*, toute innovation qui pourrait encore compliquer les choses, ce qui est le cas ici.

Les forêts domaniales de l'État peuvent être, soit gérées directement par les services compétents de celui-ci, soit être affectées à des personnes morales de droit public, soit encore être transférées à une autre personne morale publique. Dans ces forêts, des dispositions spécifiques sont prises relativement aux droits d'usage traditionnels, variables selon que la forêt est classée ou seulement protégée. Si dans le premier cas, sont autorisés le ramassage du bois mort gisant, la cueillette des fruits et la récolte des plantes médicinales, dans le second, il s'y ajoute le droit de culture, de pâturage, ainsi que la cueillette des produits et sous-produits forestiers.

Les forêts des collectivités décentralisées sont « l'ensemble des forêts situées sur leur ressort territorial, en vertu des lois et règlements, à l'exclusion de celles qui appartiennent à des personnes privées, de celles qui font l'objet d'un classement au nom de l'État, ou des personnes morales de droit subordonnées à l'État, ou à des communautés » (art. 22). On remarquera que par-delà les problèmes de la rédaction de cet article, celui-ci présente l'avantage de régler la question du contenu du domaine forestier des collecti-

vités. Ces forêts peuvent elles aussi faire l'objet d'un classement, mais pour une raison d'intérêt général local, ce dernier étant défini par l'article 24. Ces forêts doivent être délimitées et aménagées. On notera au passage que le législateur n'a pas jugé utile d'imposer les mêmes contraintes pour les forêts du domaine de l'État. Les collectivités décentralisées peuvent transférer l'exploitation de leurs forêts aux communautés villageoises ou intervillageoises de leur ressort (art. 85 et 86).

« *Le domaine forestier 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'* » (art. 26). La démarche peut être entreprise à la demande d'un village, d'un regroupement de villages, d'un canton, dès lors qu'il y a un intérêt communautaire. En pratique, ces forêts sont donc une dimension du domaine forestier public, à l'exception de celui de l'État.

Les forêts privées sont pour leur part directement liées à la gestion domaniale et foncière puisque selon l'article 29, « *les personnes physiques ou morales privées sont propriétaires des forêts qu'elles ont régulièrement acquises, ou régénérées, dans le respect de la législation foncière en vigueur. Toutefois, elles ne peuvent prétendre à la pleine propriété forestière que moyennant l'acquisition et la détention d'un titre foncier, délivré conformément à la législation domaniale et foncière en vigueur.* » Autrement dit, cette disposition est très limitative ; comme on l'a vu plus haut, l'accès au titre foncier, au Tchad comme dans d'autres pays, est un véritable parcours du combattant qui suppose d'abord que le demandeur ait compris tant l'importance de l'enjeu que les règles juridiques qui permettent d'y accéder.

Enfin, la forêt sacrée « *est une portion du domaine forestier soit des collectivités territoriales décentralisées, soit de l'État affectée à un groupe bien défini ou à une communauté villageoise en vue d'une protection sacrée et spéciale des sites et des écosystèmes* ». Ces forêts sont donc une partie du domaine forestier public qui est soumise à un régime spécifique, puisque « *leur gestion est faite suivant les coutumes, us et pratiques locales des acteurs concernés* » (art. 32.2).

• Le régime de la faune

Il fait l'objet du titre III de la loi de 2008.

Si les parcs nationaux et aires naturelles intégrales relèvent du seul État, les réserves de faune peuvent être classées au nom de l'État mais aussi des collectivités décentralisées pour la conservation de la biodiversité et l'aménagement de l'habitat, le classement au profit de ces dernières intervenant par décision du ministre sur proposition des autorités locales concernées.

En ce qui concerne les droits de chasse, ils peuvent être soit réservés aux collectivités décentralisées ou aux communautés, soit concédés à titre onéreux à des personnes privées.

Il existe également des « zones de gestion concertée de la faune » qui sont des aires protégées, classées au nom des collectivités décentralisées ou des communautés. Ces zones sont créées « *respectivement, dans les mêmes conditions que les forêts classées des collectivités territoriales décentralisées ou les forêts des communautés* » (art. 121).

On notera, pour terminer sur le sujet, que la chasse de subsistance, qui est la chasse traditionnelle, devrait être régie par un arrêté spécifique du ministre en charge de la Faune.

• Les ressources halieutiques et aquacoles

Leur régime juridique est fixé par le titre IV de la loi. Ces dispositions ne concernent la présente fiche que dans la mesure où elles ont des liens/conséquences, tant avec la question domaniale et foncière qu'avec celle de la décentralisation.

L'article 212 dispose que « *le présent titre s'applique à l'ensemble des eaux domaniales, ainsi qu'aux plans d'eau avec lesquels ils communiquent, telles que définies par les textes en vigueur* ». Il s'agit donc de se référer aux textes domaniaux existants. On rappellera ici qu'il s'agit a priori du domaine public tel que fixé par les dispositions de la loi n° 23 du 22 juillet 1967, portant statut des biens domaniaux et plus précisément, des articles 2 et 3 de ladite loi, selon lesquels « *le domaine public naturel comprend les cours d'eau permanents ou non, les lacs, étangs et sources, dans la limite des plus hautes eaux avant débordement, ainsi qu'une bande de 25 mètres au-delà de cette limite ; les îles, îlots, bancs de sable et*

atterrissements se formant dans les fleuves ; les nappes d'eaux souterraines... », et le domaine public artificiel « *les canaux de navigation et d'irrigation, les conduites d'eau de toute nature... »*. Ce contenu est confirmé par les dispositions de l'article 214 qui établit la composition du « domaine aquacole ». On mesure bien que ces énumérations sont très larges, notamment celle des dépendances du domaine public naturel et qu'en pratique, elles recouvrent la quasi-totalité des ressources en eau. Par contre, les dispositions de la nouvelle loi ne s'appliquent pas aux eaux privées « *constituées d'étangs, de mares ou de fossés creusés sur des fonds privés dans lesquels les ressources halieutiques et aquacoles qui vivent en eau libre ne peuvent pénétrer naturellement »* (art. 213) ; ni aux eaux des zones inondables en période de crue. On comprend que les eaux privées sont toutes de nature artificielle. Par contre, l'exclusion des zones inondables en cas de crue était surabondante dans la mesure où ces zones font partie du domaine public naturel depuis 1967. Encore une fois, on mesure ici l'incertitude et surtout la méconnaissance des notions relatives à ce dernier. Pour terminer cette énumération, on notera que le texte n'évoque pas la question des oasis, pourtant absolument fondamentale dans bon nombre de régions du pays.

Il est intéressant ensuite d'examiner la question de la répartition des dépendances de ce domaine national aquacole. Celle-ci est faite entre l'État, les collectivités décentralisées, les communautés et les particuliers. On notera au passage le parallélisme avec la répartition du domaine national forestier. L'article 216 précise les modalités de cette répartition : « *Le domaine aquacole de l'État comprend les eaux publiques, naturelles ou artificielles, aménagées ou non. Le domaine aquacole des collectivités territoriales décentralisées comprend les eaux domaniales de l'État qui leurs sont transférées en vertu des lois et règlements en vigueur, ainsi que les aménagements hydrauliques et aquacoles qu'elles réalisent sur leur territoire. Le domaine aquacole des communautés comprend les eaux qui leur sont concédées ainsi que les aménagements hydrauliques et aquacoles qu'elles réalisent sur leur territoire. Le domaine aquacole des particuliers comprend les aménagements réalisés par les personnes physiques ou morales sur leurs propriétés ou sur une partie du domaine aquacole qui leur a été amodié par l'État ou par une collectivité territoriale décentralisée. »*

Cette répartition est importante car elle permet l'application du principe fondamental de protection des ressources en eau : « *L'État, les collectivités territoriales décentralisées, les communautés et les particuliers sont astreints à prendre des mesures de protection des ressources aquacoles chacun dans son domaine »* (art. 217). Cette même répartition permet aussi de fixer les modalités d'exploitation des différentes catégories du domaine aquacole. Là encore, un principe général est à souligner : dans les eaux publiques naturelles ou artificielles, les activités de pêche sont organisées par l'État ; dans les eaux privées, les activités de pêche sont organisées par leur propriétaire. On remarque donc qu'en la matière, ni les collectivités, ni les communautés n'ont de compétence particulière, sauf si elles délibèrent pour affecter le statut de « zone de gestion de la pêche », qui « *est une partie du territoire d'une collectivité décentralisée ou d'une communauté, affectée par elle à l'exploitation des ressources aquacoles »*.

Pour terminer sur le sujet, comme on l'a fait pour la faune, il faut préciser la place des droits d'usage en matière de pêche dans le nouveau texte. L'article 252 est consacré à la question : « *L'exercice de la pêche ne peut être considéré comme un droit d'usage dans les réserves aquacoles, les réserves intégrales, les parcs nationaux, les réserves de faune, et les forêts classées, sauf dans les cas prévus par leur plan de gestion. Les conditions d'exercice des droits d'usage seront déterminées par voie réglementaire et sous le respect des dispositions conventionnelles »*. On peut évidemment s'interroger sur la phrase finale et en particulier la référence aux dispositions conventionnelles ; que viennent faire ici ces dispositions (et d'ailleurs de quoi s'agit-il), alors qu'il s'agit de préciser que le cadre juridique sera fixé par décret ou arrêté, lesquels devront servir, nécessairement, également de cadre pour toute convention à signer ultérieurement. Sur ce point encore, la loi de 2008 mériterait sans aucun doute une clarification.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

Annexe : Éléments de législation relatifs au Tchad

• **Organisation et administration du territoire**

- Ordonnance n° 4/INT du 13 février 1960, portant organisation administrative générale du territoire de la République modifiée par l'ordonnance n° 5 du 6 mai 1970 et par le décret n° 194/PR/MISD/99 du 28 mai 1999
- Décret n° 60-26 du 13 février 1960, portant détermination des pouvoirs des chefs de circonscription
- Loi n° 15-62 du 2 mai 1962, portant organisation municipale dans la République du Tchad
- Décret n° 102/PR.INT du 6 mai 1970, portant statut de la chefferie
- Décret n° 267/PR/INT du 2 novembre 1970, fixant les attributions des préfets
- Ordonnance n° 17/PR/85 du 24 juillet 1985
- Constitution du 31 mars 1996 (modifiée et complétée par les textes subséquents)
- Décret n° 226/PR/MISD/99 du 10 juin 1999, portant création des unités administratives
- Décret n° 354/PR/MISD/99 du 1er septembre 1999, portant création des unités administratives
- Décret n° 355/PR/MISD/99 du 1er septembre 1999, portant création des départements
- Loi organique n° 0002/PR/2000 du 16 février 2000, portant statuts des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 003/PR/2000 du 16 février 2000, portant régime électoral des collectivités décentralisées
- Loi organique n° 07/PR/2002 du 5 juin 2002, portant statuts des communautés rurales

• **Législation domaniale et foncière**

- Loi n° 23 du 22 juillet 1967, portant statut des biens domaniaux
- Loi n° 24 du 22 juillet 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers
- Loi n° 25 du 22 juillet 1967, sur les limitations des droits fonciers
- Décret n° 186-PR du 1er août 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers
- Décret n° 187-PR du 1er août 1967, sur la limitation des droits fonciers
- Décret n° 188-PR du 1er août 1967, portant application de la loi relative au statut des biens domaniaux

• **Textes divers**

- Loi n° 014/PR/98 du 17 août 1998, définissant les principes généraux de la protection de l'environnement
- Loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques