

Cadre juridique et institutionnel

TCHAD

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

JUIN 2023



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique


Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.


AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DE L'EUROPE ET DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Tchad

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

JUIN 2023

I. Le cadre général

Vaste pays (1 284 000 km²)¹, très largement désertique, au moins au Nord de la frontière naturelle que constitue le Chari, le Tchad comptait une population de 16 818 391 d'habitants en 2021, dont le taux de croissance est de 3,53 %, et une densité de 13,10 hab./km² largement concentrée dans la moitié sud du pays et les grandes villes². Comme le relevait déjà une étude de 1996, la part urbaine de cette population est en forte expansion. Cette population urbaine représenterait à peu près 25,4 % de la population³. Les principales villes sont N'Djamena (1 896 032 hab.) qui est la capitale du pays, Moundou (158 221 hab.), Sarh (133 757 hab.), Abéché (83 155 hab.)⁴.

Le pays demeure extrêmement pauvre (PIB national de 11,315 milliards \$USD en 2019), soit un taux de croissance de 3,20 % pour la même année, ce qui se traduit par un PIB/hab. de 710 \$USD (2019), en dépit de l'apport des recettes pétrolières (15 % du PIB en 2015). Même s'il existe des ressources naturelles, elles sont difficilement valorisables compte tenu des conditions physiques (pays sans littoral maritime, ce qui explique que le pétrole de la région de Moundou soit actuellement exporté *via* le Cameroun). Les activités restent donc très largement rurales; l'agriculture fournissait près de 40 % du PIB en 1998 en occupant les trois quarts de la population active⁵, 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, et ce, depuis la période coloniale, en dépit des incertitudes économiques et financières qui affectent les deux filières. Actuellement, on peut lire que « *la première contribution de l'agriculture tchadienne dans l'économie est sa large part dans la formation du PIB estimée à 23 % dont 20 % proviennent de la production vivrière et 3 % des cultures de rente. C'est aussi un grand pourvoyeur d'emploi qui occupe les 2/3 de la population.* »⁶. La fonction publique demeure le meilleur employeur urbain, même si sa production en termes de services laisse largement à désirer selon de multiples observateurs.

1. Curieusement, cette superficie est devenue l'objet de l'article 2 de la nouvelle Constitution.

2. <https://www.populationdata.net/pays/tchad/> (consulté le 13 mars 2023).

3. www.inseed.td (consulté le 13 mars 2013).

4. Même référence que la note 2.

5. « *En 2018, le Recensement Général de l'Élevage au Tchad a révélé que le cheptel tchadien était estimé à 93,8 millions d'unités de bétail et 34,6 millions de têtes de volaille. Selon le ministère de l'Élevage et des Productions animales, "l'ensemble « bétail » représente 73 % des effectifs globaux du cheptel. Il est essentiellement constitué de ruminants comme les caprins (32,5 %), les ovins (28,2 %), les bovins (26,5 %) et les camelins (6,8 %)". L'élevage à lui seul représente 18 % du PIB et 40 % des exportations (vente du bétail sur pied). Les principales activités du monde rural concernent l'agriculture vivrière (mil, sorgho, maïs, niébé, arachide, sésame, riz, tubercules, fruits et légumes), les cultures de rente (coton, canne à sucre), l'élevage, l'exploitation des produits de cueillette (gomme arabique, karité, miel).* ». <https://www.fao.org/tchad/notre-bureau/le-pays-en-un-coup-doeil/fr/> (consulté le 13 mars 2013).

6. <https://www.fao.org/tchad/notre-bureau/le-pays-en-un-coup-doeil/fr/> (consulté le 13 mars 2013).

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.

Politiquement le pays demeure « fragile » compte tenu de la multitude des conflits de voisinage dans lesquels il se trouve impliqué, compte tenu aussi des groupes terroristes qui sévissent au Nigeria, au Niger, mais aussi dans tout le bassin du lac Tchad comme au Cameroun, notamment Boko Haram. Mais la situation interne n'est pas forcément plus simple ou plus calme. Depuis l'Indépendance, l'histoire du pays est caractérisée par une succession de prises de pouvoir non conformes à la Constitution, avec des groupes d'opposants qui semblent constamment en train de préparer un retour au pouvoir et des autorités publiques que de multiples personnes considèrent comme dictatoriales.

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 sur 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. Ces dispositions ont été remaniées par la Loi n° 15-62 du 2 mai 1962, portant organisation municipale dans la République du Tchad qui a défini la commune⁷, et créé une distinction entre communes de moyen exercice (maire et adjoints nommés par décret) et communes de pleine exercice (maire et adjoints élus). L'Ordonnance n° 17/PR/85 du 24 juillet 1985, a pour l'essentiel repris les principes de la Loi de 1962. Avant que ne survienne une innovation, avec la Constitution du 31 mars 1996 qui a réorganisé l'administration du territoire en mettant l'accent sur la décentralisation, avec quatre types de collectivités territoriales (art. 203 de la Constitution), à savoir, à l'époque, les communautés rurales, les communes, les départements et les régions. Cela s'est concrétisé notamment dans la mise en place d'un nouveau système d'administration déconcentrée corrélé avec le système décentralisé. Cela était l'objet du Décret du 28 mai 1999⁸. Dans ce dispositif constitutionnel, les « *Autorités traditionnelles et coutumières* » n'étaient pas oubliées, leur rôle étant 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 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.

C'est ce dispositif d'administration territoriale que la Constitution promulguée le 4 mai 2018 est venue une nouvelle fois bousculer. Elle a depuis été complétée, si on peut s'exprimer ainsi, par l'Ordonnance n° 0037/PR/2018 du 26 juillet 2018, portant création des Unités administratives et des Collectivités autonomes. Il faut comprendre dans cet intitulé qu'il est question de ce que l'on appelle habituellement « circonscriptions administratives », autrement dit l'organisation plus ou moins déconcentrée de l'État, et des collectivités décentralisées, qui ne sont plus ni locales, ni territoriales, mais « autonomes », ce qui n'est pas une innovation. Cette « incertitude » transparaît nettement dans *Tchadinfos* du 8 août 2018 : « *L'ordonnance portant création des Unités administratives et des Collectivités autonomes est signée le 7 août 2018, par le chef de l'État Idriss Deby Itno. Désormais, les unités administratives et collectivités autonomes sont subdivisées en 23 provinces, 95 départements et 365 communes.* »⁹.

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

8. DJIMRANGAR DADNADJI Joseph, *Le droit par les textes; Recueil des lois et règlements sur la décentralisation*, Cabinet du Premier ministre, Ndjamena, 2000, 230 p., p. 26.

9. <https://tchadinfos.com/tchad-organisation-administrative-23-provinces-95-departements-et-365-communes/> (consulté le 7 mars 2023).

● L'administration étatique déconcentrée

Le dispositif nouveau est issu de la Constitution qui a elle-même résulté du Forum national inclusif de N'Djamena (19-27 mars 2018), à partir duquel est mis en œuvre un nouvel « *État unitaire fortement décentralisé* ». « *La République du Tchad est organisée en circonscriptions administratives et en collectivités territoriales dont l'autonomie est garantie par la présente Constitution* » (art. 3 de la Constitution). On notera que la rédaction est ambiguë et que l'on pourrait lire que les circonscriptions administratives sont dotées de l'autonomie ! Et comme on l'a écrit plus haut, il semble bien que cette incertitude soit une des caractéristiques du nouveau dispositif, en l'état actuel, et alors qu'aucun autre texte que l'Ordonnance précitée ne paraît disponible. Et les avis semblent partagés sur la pertinence du nouveau texte puisque dans *ChadConvergence*, un site local « citoyen », on pouvait lire le 28 septembre 2017, donc alors que l'on ne parlait que du projet, « *Le nouveau découpage administratif du Tchad proposé par la réforme institutionnelle : une véritable bombe à retardement dans un placard du MPS.* »¹⁰.

Pour illustrer le propos précédent, on peut d'abord se référer à l'article 1 de l'Ordonnance : « *la présente Ordonnance détermine le nombre, les dénominations et les délimitations des Unités administratives et des Collectivités autonomes* ». Quant au fond juridique, il est largement absent. Et l'article 2 n'est pas plus explicite : « *Les Unités Administratives et les Collectivités autonomes sont structurées en vingt-trois (23) Provinces, quatre-vingt-quinze (95) Départements et trois cent soixante-cinq Communes* » dont la liste est ensuite détaillée sous la forme d'un tableau. Au demeurant, les intitulés des colonnes et lignes du tableau ne sont pas plus parlantes. Il existe une colonne « Province », assortie à une autre intitulée « Chef-lieu », une colonne « Département » avec une autre « Chef-lieu », et une colonne « Communes ». Si on interprète cette présentation, on pourrait penser que les Provinces et les Départements seraient des Unités administratives, et que les Communes seraient des Collectivités autonomes, mais rien n'est certain.

Alors, il faut poursuivre l'analyse des textes, et revenir à la Constitution dans les dispositions de son Titre XIII « *Des Collectivités Autonomes* », puisqu'il n'y a pas d'équivalent pour les Unités administratives. L'article 201 de la Constitution dispose : « *Les collectivités autonomes de la République du Tchad sont : les Provinces, les Communes* ». Et en revenant à l'Ordonnance n° 0037 de 2018, plus précisément à l'article 4, on lit que « *les Provinces sont administrées par les Gouverneurs et les départements par les Préfets. – Les statuts et les attributions des Chefs de ces unités administratives sont fixés par Décret pris en Conseil des Ministres* ». Donc, clairement la Province et le Département sont les Unités Administratives. Et donc, on peut aussi en déduire, en partie *a contrario*, que les Communes sont avec les Provinces les collectivités autonomes.

Et pour conclure sur ce point, en attendant que de nouveaux textes viennent préciser les éléments utiles, il convient donc d'appliquer aux Départements les règles jusque-là en vigueur, et pour les Provinces, celles précédemment relatives aux Régions, d'autant plus que « *les limites territoriales des Provinces sont celles des anciennes régions* » (art. 5 alinéa 1 Ordonnance de 2018).

Concernant plus spécifiquement N'Djamena, l'article 3 de la même Ordonnance dispose : « *La Ville de N'Djamena est une province à statut particulier, régie par un texte spécifique* ».

● Le dispositif décentralisé

Comme on l'a mentionné ci-haut, il y aurait actuellement deux niveaux de Collectivités autonomes, la Province et la Commune. Les nouveaux textes annoncés ne semblent pas, pour l'instant, exister, sauf les dispositions nombreuses présentes dans la constitution (art. 201-216) qui sont des dispositions générales. Et il va donc falloir fonctionner avec les anciens, du moins en les adaptant au contexte. Donc, la communauté rurale mise en place en 2002 disparaît du paysage institutionnel décentralisé comme le département.

10. Le parti au pouvoir.

Dispositions générales d'ordre constitutionnel

Elles sont classiques :

- >> « Les collectivités autonomes sont dotées de la personnalité morale. Leur autonomie administrative, financière, patrimoniale, économique, est garantie par la Constitution. – Sur la base du principe de subsidiarité les Collectivités Autonomes ont des compétences partagées avec l'État, dans les conditions fixées par une loi. – Les Collectivités autonomes disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions. – La répartition des compétences entre l'État les Collectivités autonomes s'effectue conformément aux dispositions de la présente Constitution et par la loi en considération des intérêts locaux et nationaux. » (art. 203 Constitution);
- >> « Les collectivités autonomes s'administrent librement par des assemblées élues qui règlent par leurs délibérations les affaires qui leurs sont dévolues par la Constitution et par la Loi. – Les délibérations des assemblées locales sont exécutoires de plein droit dès leur publication. – Toutefois, elles ne peuvent être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires » (art. 204). On remarque que l'exercice du contrôle par la tutelle semble limité par principe. Par contre on peut s'étonner qu'au contrôle de légalité soit ajouté celui de la « réglementarité » dans la mesure où les entités décentralisées ont un pouvoir réglementaire !!! Les assemblées élues sont les conseils provinciaux, les conseils communaux (art. 208 alinéa 4 Constitution);
- >> « Les assemblées locales, élisent en leur sein des organes exécutifs pour un mandat de trois ans renouvelable » (art. 206 alinéa 1). À noter ici la règle selon laquelle le mandat des exécutifs est de la moitié de celui des élus qui les composent (six ans);
- >> « L'État assure la tutelle des collectivités autonomes. (...) – L'État est représenté auprès des collectivités autonomes par les chefs des unités administratives déconcentrées, chargé de défendre les intérêts nationaux et de faire respecter les lois et règlements. » (art. 207). Plus précisément, « Auprès des collectivités autonomes, les Gouverneurs de provinces, les Préfets de département et les Administrateurs délégués auprès des communes représentent le pouvoir central. (...) » (art. 208).

Toutes ces modalités juridiques et institutionnelles seront fixées par une loi organique à venir (art. 216).

La province

Elle remplace la région qui, dans la législation antérieure, constituait « 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 disposait 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 élisait en son sein l'exécutif régional, à savoir un président, un vice-président et un secrétaire, qui composaient ensemble le bureau régional. Le conseil régional réglait par ses délibérations les affaires de la région (principe de compétence générale) et il disposait par ailleurs de compétences spécifiques énumérées dans l'article 19 de la loi précitée.

Répetons-le encore une fois, dans l'attente de nouvelles dispositions, celles-ci devraient demeurer applicables en les adaptant aux éléments nouveaux déjà disponibles.

La commune

Curieusement, la loi de 2000, dans son article 34, ne donnait 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. Dans l'attente de la loi organique annoncée, on devrait donc continuer d'appliquer les dispositions antérieures, notamment celles de la loi de 2000.

Et donc, en cohérence avec les dispositions constitutionnelles signalées plus haut, la commune devrait disposer d'un conseil communal (précédemment municipal) élu au suffrage universel direct, qui élirait en son sein un président du conseil communal (ex-maire) et un ou plusieurs adjoints. Le conseil disposerait d'une compétence générale de principe pour les affaires de la commune, la loi n'ajoutant pas de liste de compétences spécifiques.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Tchad (1)

Unité administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province	23			Non	Non		Gouverneur de province
		Province	23	Oui	Oui	Conseil provincial	Président du conseil provincial
Département	95			Non	Non		Préfet
Ville de N'Djamena (2)		Ville de N'Djamena		Oui	Oui	Conseil municipal	Administrateur Maire nommé par décret
		Commune	365	Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le Conseil municipal
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 la nouvelle Constitution de l'Ordonnance de 2018. Notamment tout ce qui concerne les quartiers, cantons, villages, reste à clarifier par de nouveaux textes.
- (2) Comme toutes les capitales, N'Djamena bénéficie d'un statut institutionnel particulier tenant compte de sa taille et de son organisation interne.

Le cas de N'Djamena

À ces textes généraux, il faut ajouter les textes spécifiques concernant N'Djamena, capitale du pays, dotée d'un statut particulier, annoncé (cf. ci-haut). Et qui pourrait être remplacé, en attente de sa promulgation par le texte jusque-là applicable, à savoir l'Ordonnance n° 22 du 22 septembre 1975.

● Les autorités traditionnelles et coutumières

Là encore, le Tchad est dans une situation de transition. La Constitution de 2018 a prévu un certain nombre de dispositions relatives à la question qui sont donc de nature à remettre en cause celles qui existaient jusque-là.

Trois articles sont à retenir :

- >> d'abord le 217 qui dispose : « les Autorités Traditionnelles et Coutumières sont les garants des us et coutumes » ;
- >> ensuite le 218 : « 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 » ;
- >> enfin le 220 : « Une loi détermine leurs statuts et attributions ». Encore une loi à venir, oh combien importante. Surtout qu'elle devrait clarifier la distinction entre les communautés coutumières ou chefferies, et les règles coutumières.

Pour finir sur le sujet, on peut encore citer l'article 161 de la Constitution : « *Jusqu'à leur codification, les règles coutumières et traditionnelles ne s'appliquent que dans les communautés où elles sont reconnues. – Toutefois, les coutumes contraires à l'ordre public ou celles qui prônent l'inégalité entre les citoyens sont interdites.* ». Il importe de noter ici le « pragmatisme » pour le moins limité de la codification projetée, cet « éléphant blanc » de la législation depuis la période coloniale.

III. Le droit domanial et foncier

● Dispositif législatif et réglementaire

Le dispositif législatif et réglementaire 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;
- >> Décret n° 188-PR du 1^{er} août 1967, portant application de la loi relative au statut des biens domaniaux;
- >> Loi n° 24 du 22 juillet 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers;
- >> Décret n° 186-PR du 1^{er} août 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° 187-PR du 1^{er} août 1967, sur la limitation des droits fonciers.

On peut retenir ce qui pourrait être un point positif ; le fait que les droits coutumiers et la propriété foncière soient associés dans la même loi alors que la tradition coloniale aurait plutôt incité à associer droit coutumier et droit domanial.

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. Parmi les textes les plus récents (tout étant relatif), on peut citer le Décret n° 11-1347/PR/PM/11 du 1^{er} novembre 2011, portant création, attributions et fonctionnement de la Commission d'attribution de terrains en zones urbaines, mais comme on peut le comprendre il ne s'agit pas de questions fondamentales.

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 selon le modèle civiliste 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 organisé de manière habituelle, avec une répartition entre domaine public et domaine privé :
 - ce dernier est défini de manière très large, tout ce qui ne relève pas du domaine public notamment, mais aussi les biens appropriés au nom de l'État, et surtout, dans la pratique, il inclut, au moins potentiellement, tous les terrains qui ne sont pas appropriés selon les règles du droit écrit. L'article 14 de la Loi n° 24 de 1967 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.* » ;
 - le domaine public, quant à lui, ne propose aucune innovation et les règles en sont donc les plus habituelles, par exemple quant à son inaliénabilité ou à la possibilité de déclasser. Ce domaine peut être naturel (la liste étant légalement fournie) ou artificiel, avec une liste et une procédure de classement dans le domaine public.
- >> On trouve dans cette catégorie domaniale les procédures permettant d'accéder à ce statut privilégié de propriétaire ; pour cela 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 de 1967 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 foncier¹¹. Et il faut y ajouter le passage devant la commission *ad hoc* instituée en 2011.

- >> 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.
- >> 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 de 1967 prévoit dans son article 13 que les terrains ruraux dont l'exploitation a été abandonnée pendant plus de cinq ans sont expropriables de droit.

Une réforme foncière est envisagée depuis les années 1990, ce qui a justifié un certain nombre de travaux menés par différentes institutions plus ou moins spécifiques. Ces travaux n'ont jusqu'ici pas abouti. La situation politique au Tchad explique sans doute cet état des choses.

Le Tchad poursuit sa réforme foncière ainsi que le publiait *TchadInfos* en juin 2013, l'auteur du papier, Geoffroy Touroumbaye, poursuivant : « La réforme foncière entreprise au Tchad se joue également sur le terrain juridique. Des lois fixant les principes fondamentaux applicables en matière d'urbanisme et de construction ont été promulguées par le président Déby Itno ces dernières années. Un Code foncier est en cours d'élaboration et viendra compléter cet arsenal judiciaire qui soutiendra cette modernisation indispensable du domaine foncier. »¹².

Un des derniers épisodes est une réunion tenue tout récemment dans la capitale dont la FAO a rendu compte sur son site dans un papier intitulé : « La Chefferie Traditionnelle, les Chefs Coutumiers et les Leaders Religieux s'engagent pour une gouvernance foncière responsable au Tchad »¹³. « A N'Djamena, du 27 au 28 février 2023, s'est tenu au Centre d'Étude et de Formation en Développement (CEFOD) un atelier avec la chefferie traditionnelle, les chefs coutumiers et les leaders religieux représentants les différentes régions du pays, dans le cadre du Processus Participatif d'Élaboration de la Politique Foncière Nationale du Tchad. – L'atelier a été ouvert par le Monsieur le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat et a permis aux autorités venant des différentes zones agro-écologiques du pays de contribuer à la formulation des axes stratégiques de la Politique Foncière Nationale au Tchad. – L'atelier a également permis de mettre en place un groupe de "leaders champions" pour accompagner le processus de la réforme foncière inclusive au Tchad. Dans leur déclaration finale la chefferie traditionnelle, les chefs coutumiers et les leaders religieux ont exprimé qu'ils s'engagent à veiller à :

- >> la consultation/l'implication des communautés locales pour obtenir leur consentement préalable et librement avant la mise en œuvre de toute opération;
- >> la dignité humaine (« reconnaître la dignité intrinsèque et les droits de l'homme, égaux et inaliénables de tous les individus »);
- >> la non-discrimination;

11. 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.

12. <https://tchadinfos.com/tchad-poursuit-rforme-foncire/> (consulté le 6 mars 2023).

13. www.fao.org/tchad/actualites/detail-events/fr/c/1632744/ (consulté le 8 mars 2023).

- >> l'équité et la justice;
- >> l'égalité des sexes;
- >> *l'État de droit la Chefferie Traditionnelle, les Chefs Coutumiers et les Leaders Religieux s'engagent pour une gouvernance foncière responsable au Tchad.* »¹⁴.

Avec des recommandations aussi précises concernant le monde coutumier, on peut comprendre que le dossier n'est pas forcément près d'être réglé...

Et comme en rend compte la même note de la FAO : « *L'approche multi-acteurs et multidisciplinaire est au cœur du processus d'élaboration de cette Politique Nationale Foncière. Pour ce faire, un Comité multi-acteurs, chargé du suivi de l'élaboration de ladite politique et de la relecture du projet de Code domanial et foncier a été mis en place par l'arrêté n° 031/PCMT/PMIMAFDHUISG/2022 du 31 août 2022.* ».

Et donc, pour finir cette présentation surtout historique même si toujours d'actualité, concluons qu'« *À l'heure actuelle, le projet de loi sur le Code foncier est en souffrance depuis 2012 à l'Assemblée nationale. Ce qui laisse en vigueur les Lois n° 23, n° 24 et n° 25 de juillet 1967 sur le foncier et la domanialité publique.* »¹⁵. Ce que l'on peut résumer par, il est nécessaire que les choses évoluent, mais il faut prendre le temps d'y réfléchir !

● 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 province de N'Djamena les attributions opérationnelles d'une direction régionale, et des directions provinciales 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 situe l'immeuble pour toutes les démarches prévues par les textes, par exemple, les publicités.

Comme ailleurs, 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. L'intégration du Cadastre au sein de la direction des Domaines en 1996 aurait dû constituer une première étape vers une régularisation globale, mais, selon les informations disponibles, les confusions demeurent nombreuses dans la gestion des processus fonciers et domaniaux ce qui pose sans doute, plus profondément, la question de la pertinence des règles et procédures.

En pratique, cela marche un peu dans la capitale, là où les enjeux sont les plus importants. Comme l'illustre bien l'accent mis sur la réouverture en 2022 du guichet foncier unique : « *La réouverture a été présidée le 21 décembre 2022, par Mahamat Assileck Halata, ministre de l'Aménagement du territoire, de l'habitat et de l'urbanisme. – Le guichet unique des affaires foncière du Tchad avait été mis en place en 2012 pour sécuriser des documents fonciers. – En 2021, le 10 septembre notamment, sur la page Facebook du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, un communiqué avait été posté, indiquant : "Nous informons le public que le Guichet Unique des Affaires Foncières (GUAF) est non fonctionnel en ce moment. De ce fait, aucun document ne peut être reçu manuellement. Nous nous*

14. www.fao.org/tchad/actualites/detail-events/fr/c/1632744/ (consulté le 8 mars 2023).

15. <https://www.croset-td.org/2016/05/foncier-et-developpement-le-cas-du-tchad/> (consulté le 7 mars 2023).

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière au Tchad

Nature domaniale	Contenu	Modalités 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, provinces)
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 règles du Code civil et de l'immatriculation	Terrains urbains : <ul style="list-style-type: none"> • <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. Terrains ruraux : <ul style="list-style-type: none"> • concession provisoire transformable en titre foncier après mise en valeur. Affectations à des services publics. Cessions, locations, donations...	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 règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations...	Administration des Domaines/Cadastre. Conservation foncière.
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations...	Cadastre/ Conservation foncière
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	Droits coutumiers reconnus qui 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

excusons pour ce désagrément, le service reprendra bientôt. Nous comptons sur votre compréhension". – Hier 21 décembre, l'initiative a été réouverte. "C'est dans la logique d'apporter les solutions les plus durables à cette problématique que le Gouvernement du Tchad a entrepris, dès 2010 un certain nombre de réformes, tant sur le plan législatif et règlementaire qu'organisationnel. Dans le but de la sécurisation de l'accès à la propriété foncière", a relevé le ministre de l'Aménagement. – Le ministre d'État, secrétaire général à la Présidence de la République, Gali Ngoté Gatta a rappelé que le droit foncier est l'un des droits fondamentaux. "Se loger, s'habiller, manger, se déplacer et s'instruire sont les 5 droits fondamentaux que la vie d'un homme exige et que la famille au Tchad demande". »¹⁶. Mais comme le montre surtout cet article, c'est dans la capitale qu'il faut agiter le drapeau rouge !!!

● Pratiques foncières

Les pratiques semblent surtout l'expression d'un dualisme juridique décrit comme il suit par une structure spécialisée, CROSET¹⁷ : « *La dualité du régime foncier tchadien compromet sans doute le processus de développement de notre pays. – Certes le titre foncier apparait de toute évidence comme un gage d'investissements et de stabilité sociopolitique. Mais depuis 1967 à nos jours, l'intérêt du titre foncier n'est pas encore perçu au-delà des frontières des ignorances, des résistances et du laxisme des individus et de l'État. La situation est inquiétante. Ainsi, sans tenir le même discours qu'un certain H. De Soto, nous devons comprendre que la titrisation permet une meilleure sécurisation du foncier et une meilleure capitalisation des recettes. C'est ainsi, que certains de nos partenaires au développement incitent notre pays à aller vers une généralisation du titre foncier. Parmi ces partenaires, la Banque mondiale est convaincue que la sécurisation foncière par le titre foncier égale garantie d'investissements au Tchad (ce qui serait une bouffée d'oxygène en cette période d'austérité budgétaire). Et la FAO est persuadée que la sécurité foncière reste seule source de sécurité alimentaire et de croissance agricole. En plus, sous un autre angle, le titre foncier permettrait de désengorger la justice car à l'état actuel, et selon certaines sources, plus de 70 % des problèmes devant nos juridictions relèvent des conflits fonciers. – L'emprise des pratiques coutumières et communautaires est une réalité patente qui ne demande qu'à être prouvée. À titre illustratif, la vente et l'occupation anarchique des parcelles aux alentours de la capitale N'Djamena par les prétendus Chefs de terre appelés "Boulama". Il est évident que cette pratique est en violation flagrante avec la législation foncière en vigueur et reste source des spéculations et d'un manque à gagner énorme pour l'État. »¹⁸.*

Ces 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 »¹⁹, 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

16. <https://journaldut Chad.com/tchad-le-guichet-unique-des-affaires-foncieres-a-nouveau-operationnel/> (consulté le 13 mars 2023).

17. « CROSET est un *Think Tank* créé par de jeunes économistes tchadiens mus par une même ambition de développement socioéconomique du Tchad. L'objectif de cette association est de produire et diffuser des idées innovantes sur la soutenabilité de l'économie tchadienne après le pétrole. Elle ambitionne influencer sur les décisions publiques à travers des débats d'idées. CROSET est dirigé par un bureau exécutif élu par l'Assemblée Générale pour un mandat de 2 ans et renouvelable une seule (1) fois. Il comprend : un président, un Directeur scientifique, un trésorier, un président d'honneur. » <https://www.croset-td.org/lequipe/> (consulté le 13 mars 2023).

18. <https://www.croset-td.org/2016/05/foncier-et-developpement-le-cas-du-tchad/> (consulté le 7 mars 2023).

19. Dans le meilleur des cas, ces parcelles ne sont matérialisées que par quatre « bornes », dans certaines zones marécageuses, quatre hauts piquets qui émergent pendant les inondations annuelles, et parfois une cahute de bois, perdus dans un espace à peine tracé au sol par les bornes administratives implantées par le Cadastre.

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 pour ne pas dire jamais, et quand des redevances sont exigibles, elles sont généralement oubliées.

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 considérer 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 rurale²⁰.

● 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 résolution 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 »²¹ de N'Djamena, 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 que 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, mais surtout, dans le cas du Tchad, ils traduisent les problèmes et antagonismes entre agriculteurs et pasteurs, toujours plus nombreux (ce qui est normal dans un contexte où la démographie humaine, mais aussi celle animale, augmentent, alors que les territoires « sécurisés » se réduisent de mois en mois). Enfin, dans les oasis dans la partie Nord du pays, les conflits portent plutôt sur les droits d'eau et les droits de jardinage, dans un contexte où le nomadisme est omniprésent.

20. 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.

21. Appellation due au fait que ces lotissements, qui ne sont que des 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. Au demeurant, selon certains témoins, la situation n'aurait pas vraiment changé.

Cette conflictualité est prise en charge d'abord par des médiations, menées par des autorités traditionnelles ou par les autorités administratives représentant l'État ou les Collectivités Autonomes, puis par le dispositif judiciaire qui, comme presque partout ailleurs, apparaît largement débordé et, quand ce n'est pas le cas, plus ou moins sensible aux manœuvres de corruption.

IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

● Le domaine des collectivités

Les lois en vigueur jusqu'à la nouvelle Constitution prévoyaient l'existence d'un domaine pour chaque catégorie de collectivités décentralisées. Par exemple, la région²² « 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 régional²³ non prises en charge par un autre budget. Ces dispositions sont juridiquement abrogées tant par la nouvelle Constitution que par le premier texte nouveau qui a suivi celle-ci, soit l'Ordonnance n° 037/PR/2018 qui a été examinée plus haut et dont on a vu qu'elle était largement « muette » sur le régime juridique applicable aux nouvelles entités tant déconcentrées que décentralisées.

Au demeurant, dans les textes antérieurs, on n'avait pour ainsi dire aucune disposition utile.

Pour les communes, il fallait 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 relativement aux compétences du maire qui incluent celle de conserver et d'administrer les propriétés de la commune.

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 malgré son importance fondamentale pour la vie quotidienne d'une très grande partie de la population. Évidemment, cela renvoie à la réforme foncière sans cesse « reportée ».

● Participation à la gestion domaniale

Avec le changement de dispositif institutionnel, notamment celui affectant les collectivités décentralisées, il se pose clairement un problème d'identification des compétences domaniales et foncières de ces dernières, même en adaptant le vocabulaire domaniale et foncier.

Il faut rappeler qu'en zone rurale, les demandes de terrains étaient jusque-là reçues auprès des sous-préfets, voire des préfets; on peut penser que cela va continuer.

Alors qu'en zone urbaine, en principe, existent des services spécialisés chargés de recevoir les 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. Ce dispositif a été revu par un nouveau Décret, celui n° 11-1347/PR/PM/11 du 1^{er} novembre 2011, portant création, attributions et fonctionnement de la Commission d'attribution de terrains en zones urbaines (CATZU). Le rôle de cette commission tel que défini à l'article 2 du Décret est : « de : a) Centraliser, analyser, traiter toutes les demandes de terrains en zones urbaines à usage d'habitation et industriels; b) Arrêter la liste des attributaires; c) Transmettre la liste des attributaires à la direction en charge du Cadastre pour compétence; d) Vérifier que les attributaires se soient acquittés dans les délais requis de leurs obligations ». Quant à la composition de ces commissions, dont on a rappelé plus haut qu'elle devait être représentative de la population locale, les

22. Il s'agit d'une description de l'ancienne situation institutionnelle, avant le changement constitutionnel qui introduit la province.

23. Il faut lire après le changement constitutionnel, Province.

dispositions *ad hoc* du Décret paraissent pour le moins « curieuses ». Citons par exemple, l'article 4 b. du texte : « Pour les autres centres urbains, : * Président : le Délégué régional du Ministère des Affaires foncières et du Domaine; * Vice-Président : le Délégué régional du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat; * Membres : le Maire de la Commune; le Secrétaire général de la Région (de la Province dorénavant); le Chef de Service Régional (Provincial) de l'Urbanisme; le Chef de Service Régional (Provincial) de l'Habitat; le Chef de Service Régional (Provincial) de l'Aménagement du territoire; le Chef des Services techniques municipaux; l'Inspecteur du Cadastre; l'Inspecteur des Domaines. Le Secrétariat est assuré par le Maire de la Commune. ». Où est donc passée la « population locale » ? Au moins est-elle représentée par le Maire mais était-ce vraiment ce qui était envisagé ?

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Tchad

Acteur local	Nature CA ou UA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Province	UA/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés			
Département	UA	Oui	Oui	Terrains immatriculés			
Ville de N'Djamena	CA/UA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Réception des demandes de permis d'habiter. Commission foncière.	<ul style="list-style-type: none"> Revenus du domaine. Fiscalité : contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties; patente; taxe locale. 	
Commune	CA/UA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Réception des demandes de permis d'habiter. Commission foncière.	<ul style="list-style-type: none"> Revenus du domaine. Fiscalité : contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties; patente. 	Non
Quartier	UA	Non	Non		Avis consultatif		
Canton	UA	Non	Non				
Village	UA	Non	Non		Gestion coutumière		Non

Remarques :

(1) CA : collectivité autonome, en fait décentralisée...; UA : unité administrative, en fait 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. Les ressources locales à base ou à référence foncière

● Les réalités fiscales

En l'état actuel des textes (tel qu'expliqué plus haut pour tenir compte des changements survenus depuis 2018 mais surtout de l'incertitude des modalités de ces modifications), les communes disposent des recettes tirées de la patente, de la taxe foncière, et, à titre extraordinaire (au sens budgétaire du terme, autrement dit des ressources qui ne peuvent servir qu'à l'investissement), 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, comment on l'a indiqué au début de la présente fiche, on peut cependant noter que dans l'article 211, dernier point, de la Constitution de 2018 il est prévu d'ajouter au cadre de financement exposé ci-dessus, « le pourcentage sur le produit des ressources du sol et du sous-sol exploitées sur leur territoire »²⁴. Là encore, on note une remarquable imprécision du texte ; par exemple, les ressources du sol incluent-elles les récoltes que l'on peut y produire, les bâtiments d'habitation que l'on peut y construire pour les louer ?

Et en particulier, sans doute la plus grande des incertitudes, comment se fera la répartition entre les communes et les provinces qui ont remplacé les régions ? Et on ne peut même pas proposer que ce soit la reconduction des règles précédentes puisque le nombre des collectivités décentralisées, celles devenues autonomes, a été modifié.

In fine, notons les commentaires d'un observateur informé : « Les recettes domaniales constituent dorénavant une source non négligeable de recettes budgétaires. Sur la période 2010-2013, elles se sont accrues passant de 23,87 milliards de FCFA à 43,35 et représentent en moyenne 2,5 % des recettes budgétaires totales. Bien que ces chiffres mettent en évidence un potentiel de croissance importante de ces recettes, pour le moment, sa collecte se heurte à la résistance des chefs traditionnels. En effet, dans le contexte actuel, il est impossible de nier les droits coutumiers ou de prétendre les purger tant leur résistance semble être farouche et va au-delà des zones rurales. »²⁵.

24. Dans l'esprit des dispositions ITIE.

25. <https://www.croset-td.org/2016/05/foncier-et-developpement-le-cas-du-tchad/> (consulté le 7 mars 2023).

● Les dispositions fiscales

Comme on l'a indiqué plus haut, ne reviennent aux communes que les recettes fiscales tirées de la contribution foncière. Les taxes foncières qui existent par ailleurs (art. 191 et suiv. du Code général des Impôts)²⁶ reviennent à l'État.

Par contre, dans le même Code général des Impôts, il existe un certain nombre de dispositions mettant en place une fiscalité foncière au profit des communes. C'est ainsi que l'article 759 dispose : « I. Il est perçu au profit des Communes, les impôts et taxes ci-après : 1° Contribution foncière des propriétés bâties; 2° Contribution foncière des propriétés non bâties; 3° Contribution des patentes; 4° Contribution des licences; 5° Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements; 6° Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels; 7° Taxe des Services Publics. II. Toutefois, toutes les Contributions et Taxes visées ci-dessus sont perçues au profit du Budget de l'État dans les localités où il n'existe pas de Communes. ».

Donc, à référence foncière, on trouve principalement la contribution foncière sur les propriétés bâties, la composante foncière des autres impôts et taxes étant minimale, si même elle existe réellement.

Concernant la contribution foncière, il y a d'abord celle sur les propriétés bâties. On peut retenir les éléments suivants :

>> Relativement aux propriétés imposables :

- « art. 760 – Il est établi annuellement, à compter du premier janvier de l'année suivant celle de l'achèvement de leur construction, une contribution sur les propriétés bâties telles que maisons, fabriques, boutiques, hangars et usines, sises au Tchad, à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées par les dispositions des articles 768 et 763. ».
- « art. 761 – Sont également soumis à la contribution foncière des propriétés bâties : 1° L'outillage des établissements industriels attaché au fonds à perpétuelle demeure, dans les conditions indiquées au premier paragraphe de l'article 525 du Code Civil, ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble; 2° Les installations destinées à abriter des personnes et des biens ou à stocker des produits ainsi que les ouvrages en maçonnerie présentant le caractère de véritable construction tels que les cheminées d'usines, les réfrigérants atmosphériques, les ouvrages servant de support aux moyens matériels d'exploitation; en général, les installations et les agencements sous toutes les formes que possèdent les sociétés ou entreprises; 3° Les ouvrages d'art et les voies de communication; les pylônes des sociétés de téléphonie mobile et des sociétés d'énergie électrique et tous leurs supports; 4° Les sols des bâtiments de toute nature et les terrains formant une dépendance indispensable et immédiate de ces constructions à l'exception des terrains occupés par les serres affectés à une exploitation agricole; 5° Les terrains non cultivés, employés à usage commercial ou industriel, tels que chantiers, lieux de dépôt des marchandises et d'autres emplacements de même nature, soit que le propriétaire les occupe, soit qu'il les fasse occuper par d'autres à titre gratuit ou onéreux; 6° Les terrains, cultivés ou non, utilisés par la publicité commerciale ou industrielle par panneaux, réclames, affiches, écrans ou affiche portative spéciale. ».

>> Mais il existe un certain nombre d'exemptions :

- il y a d'abord des exemptions permanentes; leur liste est fixée dans l'article 762 du Code général des Impôts : « Sont exemptés de la contribution foncière des propriétés bâties : 1° Les immeubles appartenant à l'État, aux Communes et aux organismes internationaux ou inter états; 2° Les installations sur les voies de navigation qui font l'objet de concessions d'outillage public accordées par l'État à la Chambre de Commerce, ou aux municipalités, et qui sont exploitées dans les conditions fixées par les cahiers des charges; 3° Les ouvrages établis pour la distribution de l'eau potable ou de l'énergie électrique, appartenant à des Communes; 4° Les édifices affectés à l'exercice public des

26. Code général des Impôts : « Art. 191 – Il est établi des taxes annuelles sur les terrains d'agrément, les terrains non mis ou insuffisamment mis en valeur, les terrains à bâtir (art. 191 CGI), art. 192 – I. Sont soumis aux taxes sur les terrains d'agrément, sur les terrains non mis ou insuffisamment mis en valeur, sur les terrains à bâtir, les terrains : – répondant à ces qualifications telles qu'elles sont définies à l'article 193. Les taxes définies au présent article ne frappent que les terrains concédés à titre définitif. – et situés dans les communes de N'Djaména, Sarh et Moundou. ».

cultes; 5° Les édifices affectés à des buts scolaires, sportifs, humanitaires ou sociaux, appartenant aux missions ou à des groupements régulièrement autorisés; 6° Les bâtiments servant aux exploitations rurales, tels que granges, écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs et autres destinés, soit à loger des bestiaux, soit à serrer des récoltes; 7° Sont exemptées les maisons construites en matériaux traditionnels, qu'elles soient occupées par leur propriétaire à titre d'habitation principale ou louées dans le cadre d'un bail civil ou commercial; 8° Les immeubles appartenant à des missions étrangères ou diplomatiques et occupés par leurs ambassadeurs et agents diplomatiques ou par leurs services administratifs; 9° Les immeubles appartenant à la Chambre de Commerce. »;

- et ensuite, on trouve des exemptions temporaires, listées à l'article 763 du même Code : « I. Les constructions nouvelles, ou additions de constructions édifiées peuvent bénéficier d'exonérations temporaires. II. Ainsi, en cas de construction ou de reconstruction, les propriétaires peuvent bénéficier des exemptions temporaires suivantes : 1° Si la villa appartient à une personne morale, l'exemption est de 2 ans; 2° Si la villa appartient à une personne physique et est mise en location, l'exemption est de 2 ans; 3° Si la villa est construite ou reconstruite pour un usage commercial et industriel, l'exemption est de 2 ans. III. Ne bénéficient d'aucune exemption, les constructions nouvelles ou reconstruction et additions de constructions destinées à la villégiature, à l'agrément ou à la location en meublé. IV. Si pour les immeubles ou parties d'immeubles donnés en location, le montant du loyer en cours au premier janvier de l'année d'imposition est supérieur à 15 % de la valeur réelle de l'immeuble ou parties d'immeubles loués à cette date, l'exonération ne s'applique pas ou ne s'applique plus. V. En tout état de cause, la valeur locative ne peut être inférieure à 8 % de la valeur vénale des immobilisations. ».

La contribution est calculée en fonction de la valeur locative du bien foncier, laquelle est évaluée pour une durée de trois ans par le service des Impôts compétent (art. 767). La valeur locative est, en application de l'article 768, « celle que comporte l'immeuble au premier janvier de la première année de la période triennale. – Cette valeur locative est déterminée, soit au moyen de baux authentiques ou de déclarations de location verbale, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu, soit par voie d'appréciation directe. – Toutefois, la base d'imposition peut être modifiée au cours de la période triennale si la valeur locative subit une variation en plus ou en moins de 20 % au minimum. – En tout état de cause, la valeur locative ne peut être inférieure à 8 % de la valeur vénale des immobilisations. ».

Le lieu d'imposition est fixé par application de l'article 769 du Code : « Toute propriété foncière bâtie doit être imposée dans la Commune où elle est située. ». L'impôt est dû par le propriétaire du bien foncier « au premier janvier de l'année de l'imposition. II. Toutefois, lorsqu'un immeuble est grevé d'usufruit ou loué par bail emphytéotique, la contribution foncière est établie au nom de l'usufruitier ou de l'emphytéote. ».

Outre la contribution foncière, il est institué une taxe d'habitation portant sur les concessions habitées.

En application de l'article 772 du Code, « cette taxe est due par l'occupant (propriétaire ou locataire au 1^{er} janvier). II. Pour la Commune de N'Djaména : 1° 3 000 FCFA pour les constructions en matériaux locaux; 2° 10 000 FCFA pour les constructions en dur et semi-dur; 3° 10 000 FCFA pour les constructions en dur R+, plus un supplément de 10 000 FCFA par niveau. III. Pour les autres communes : 1° 1 500 FCFA pour les constructions en matériaux locaux; 2° 5 000 FCFA pour les constructions en dur et semi-dur; 3° 5 000 FCFA pour les constructions en dur R+, plus un supplément de 5 000 FCFA par niveau. ». Mais en sont exemptées « les propriétés bénéficiant d'une exonération permanente de la contribution foncière des propriétés bâties. Ce sont : 1° Les locaux sans caractère industriel ou commercial pris en location par l'État; 2° Les départements, les communes ainsi que les établissements publics scientifiques d'enseignement et d'assistance, affectés à un service public; 3° les résidences des diplomates, bureaux des administrations; 4° les personnes âgées de plus de 60 ans, infirmes, veuves bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés disposant de faibles revenus; 5° les immeubles servant à l'exploitation rurale » (art. 773).

Par ailleurs, comme on l'a annoncé plus haut, la contribution foncière s'applique aussi aux propriétés non bâties, selon les modalités suivantes : « Sont imposables les propriétés non bâties de toute nature,

à l'exclusion de celles concédées à titre provisoire » (art. 774 CGI). Pour ce faire, sont considérés comme propriétés urbaines, les terrains à l'intérieur du périmètre des centres urbains, et comme propriétés rurales, les terrains situés en dehors de ces limites (art. 775).

Mais ici aussi il y a des exemptions listées à l'article 776 : « Sont exemptés de la contribution foncière des propriétés non bâties : 1° Les propriétés appartenant à l'État ou à la CEMAC et aux Communes. 2° Les sols des bâtiments de toute nature et une fraction des terrains entourant les constructions. Cette fraction exonérée est déterminée comme suit : a) À l'intérieur du périmètre du centre urbain, tel qu'il est fixé par le plan d'urbanisme, la fraction exonérée est égale à quatre fois la surface développée des constructions. L'exonération n'est toutefois accordée que lorsque le terrain est complètement entouré par une clôture en matériaux durables ou par haies vives entretenues conformément aux prescriptions des règlements concernant l'hygiène et les adjudications dans les centres urbains. b) À l'extérieur du périmètre visé au a), la fraction exonérée est égale à cinq fois la surface développée des constructions. 3° Les terrains affectés à des buts scolaires, sportifs, humanitaires ou sociaux, appartenant à des missions ou à des groupements régulièrement autorisés. 4° Les terrains entourant les immeubles visés aux 7° et 8° de l'article 762. 5° La superficie des carrières et des mines. 6° Les chantiers et lieux de dépôts. ».

À ces exemptions permanentes, il faut en ajouter de caractère temporaire, listées à l'article 777 du Code des Impôts : « I. Les terrains situés en dehors des centres urbains, et nouvellement utilisés pour l'élevage du gros bétail ou défrichés et ensemencés, bénéficieront, sous les réserves ci-après, d'une exonération temporaire d'impôt foncier. II. La période d'exonération qui commencera à courir le premier janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle le terrain aura été nouvellement affecté à l'élevage du gros bétail ou ensemencé, est fixée comme suit : 1° terrains utilisés pour l'élevage du gros bétail : 6 ans; 2° terrains plantés en arbres fruitiers : 8 ans; 3° autres cultures ou plantations : 3 ans ».

Enfin, un cas particulier mérite d'être signalé car directement lié à une procédure domaniale, celle de la concession, plus spécifiquement celle rurale. Il est réglé par l'article 780 du Code général des Impôts : « art. 780 – I. Lorsqu'une concession rurale est attribuée à titre provisoire, sous conditions de mise en valeur, le concessionnaire peut bénéficier de l'exemption temporaire prévue à l'article 777, pour le temps restant à courir du premier janvier de l'année suivant celle de la délivrance du titre de propriété définitif jusqu'à l'expiration de la période d'exonération, celle-ci étant considérée comme ayant commencé le premier janvier de l'année qui a suivi celle au cours de laquelle la concession a été attribuée à titre provisoire. II. Pour jouir de cette exemption temporaire, le contribuable doit, dans les quatre mois de l'attribution du titre provisoire, adresser au Service des Impôts et Taxes une déclaration écrite indiquant la désignation de la parcelle dont il envisage la mise en valeur ainsi que la nature des cultures qui seront entreprises ou la destination qui sera donnée à ce terrain. III. À défaut de déclaration dans le délai indiqué au II, l'impôt est dû pour compter du premier janvier de l'année suivant celle de l'attribution de la concession à titre définitif. IV. L'exemption temporaire est accordée et peut être retirée après avis des Ministres compétents ainsi qu'il a été dit aux articles 778 et 779. »²⁷.

27. Art. 778 – « I. Pour jouir de l'exemption temporaire spécifiée à l'article 777, le propriétaire doit adresser au Service des Impôts et Taxes, une déclaration écrite énumérant toutes les propriétés rurales non bâties lui appartenant à titre non provisoire et indiquant la désignation de la parcelle ou du lot dont il envisage l'utilisation pour l'élevage du gros bétail ou le défrichement et l'ensemencement. II. La même déclaration doit préciser, en outre, et le cas échéant, la nature des cultures qui seront entreprises. III. L'exonération de 6 ans ne bénéficiera qu'aux terrains utilisés pour l'élevage du gros bétail dans les conditions fixées par le Ministre de l'Élevage et elle ne sera accordée qu'après avis de ce Ministre. IV. L'exonération de 8 ans ne bénéficiera qu'aux terrains plantés en cultures sélectionnées et elle ne sera accordée qu'après avis du Ministre de l'Agriculture. V. Les déclarations sont recevables chaque année pour l'année suivante avant le premier octobre. Elles n'ont pas à être reproduites annuellement, mais les faits susceptibles d'entraîner une modification doivent faire l'objet de déclarations rectificatives présentées avant le premier octobre de l'année au cours de laquelle ils interviennent. VI. À défaut de déclarations ou en cas de déclarations tardives, le défaut de réponse à une demande de renseignements étant assimilé au défaut de déclaration, l'imposition sera valablement établie pour la totalité de la contenance de l'exploitation d'après le tarif de la nature de l'élevage ou de culture comportant le taux le plus élevé. ». Art. 779 – « I. Les terrains ruraux nouvellement utilisés pour l'élevage du gros bétail, ou plantés ou ensemencés, non déclarés ou déclarés après expiration du délai fixé par l'article 778, sont soumis à l'impôt à compter du premier janvier de l'année qui suit celle de leur utilisation pour l'élevage, de leur plantation ou leur ensemencement. II. L'exonération accordée peut être retirée sur proposition du Ministre de l'Élevage ou du Ministre de l'Agriculture, chacun pour ce qui le concerne, lorsque l'élevage, la culture ou la plantation n'est pas conforme aux indications de la déclaration ou n'a pas été entrepris d'une façon rationnelle. ».

La base de l'imposition pour la contribution foncière sur les propriétés non bâties est appuyée sur le revenu imposable de ces propriétés, lequel est fixé pour une durée de cinq ans, étant égal aux quatre cinquièmes de la valeur locative obtenue elle-même par l'application d'un coefficient de 10 % sur la valeur vénale (art. 781 CGI). Il importe donc de pouvoir identifier la valeur vénale, ce qui est l'objet de l'article 782 du même Code : « *La valeur vénale à retenir est celle que comporte le terrain au premier janvier de la première année de la période quinquennale; elle est déterminée, soit au moyen d'actes translatifs, soit, en l'absence de mutation récente, par comparaison avec d'autres propriétés dont la valeur vénale aura été régulièrement constatée ou sera notoirement connue.* ». Toutefois, il faut retenir une disposition importante relativement aux terrains ruraux : pour la contribution foncière relative aux propriétés rurales non bâties, la valeur vénale est fixée forfaitairement à 50 000 Francs CFA par hectare (art. 782).

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 halieutiques²⁸, dont il convient donc ici de présenter les grandes lignes au regard de ses liens avec le Foncier et la décentralisation.

L'article 6 de la Loi, 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.

Il faut encore préciser que ce texte peut être remis en cause ou complété par les dispositions d'un autre texte plus récent, l'Ordonnance n° 043/PR/2018 du 31 août 2018, portant orientation Agro-Sylvo-Pastorale et Halieutique. Les indications appropriées seront fournies au fur et à mesure.

● Dispositions relatives à la forêt

Pour leur quasi-totalité, les dispositions de la Loi de 2008 précitée relatives à la forêt demeurent applicables, comme non contraires à celles du nouveau texte.

Selon le texte, il existe au Tchad un domaine forestier lequel est constitué de l'ensemble des forêts; ce domaine « *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)* (désormais devenues depuis 2018 les Collectivités Autonomes). *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*

28. Cette loi avait été promulguée pour mettre le régime de conservation et de gestion durable des forêts, de la faune et autres ressources halieutiques en conformité avec les dispositions de la Constitution de l'époque et surtout celles de la Loi n° 14/PR/98 du 17 août 1998, définissant les principes généraux de la protection de l'environnement.

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 Loi n° 14/PR/2008).

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, les forêts classées, sont celles qui résultent d'une procédure spécifique de classement menée dans un but d'intérêt général national. Ainsi « sont considérées comme forêts classées : – les aires protégées telles que les parcs nationaux, les réserves de faune, les réserves naturelles intégrales; – les réserves forestières telles que les forêts de protection, les forêts récréatives, les périmètres de reboisement et de restauration, les jardins botaniques » (art. 16 Loi de 2008). 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 protégées sont celles domaniales qui ne sont pas classées (art. 15 Loi de 2008).

Les forêts domaniales de l'État peuvent, soit être 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 devenues Autonomes, 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 Loi de 2008). 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 collectivités. 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 Autonomes 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 (Autonomes) 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 Loi précitée). 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 de la Loi n° 14/PR/2008, « *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, délivrée 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 (désormais Collectivités Autonomes), 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 Loi de 2008).

Ces dispositions ont été complétées et, en quelque sorte, revalidées par les dispositions de l'Ordonnance n° 043/PR/2018 portant orientation Agro-Sylvo-Pastorale et Halieutique, même si cela n'est pas l'objet général de ce dernier texte. Il existe en effet quelques articles relatifs aux ressources forestières et fauniques. D'abord l'article 119 qui dispose : « *L'État met en œuvre la politique forestière axée sur le développement forestier notamment l'accroissement des superficies forestières et de son potentiel de production ainsi que la poursuite de la conservation de la biodiversité. – Cette politique se traduit par la gestion durable des ressources forestières et fauniques à travers : * la mise en place de système de gestion participative concertée, transparente et efficace des plans d'eaux, des forêts, des parcs nationaux et réserves naturelles; (...); * le développement du couvert forestier national par la restauration, l'aménagement et la protection avec la participation des populations riveraines; (...)* ». Mais aussi, et dans le contexte tchadien c'est particulièrement important : « *La mise en valeur agricole des terres, y compris l'aquaculture, les activités de pêche, le pâturage et le passage répété du bétail sont formellement interdits dans les forêts classées et les aires protégées. – L'État, les Collectivités autonomes, les professionnels du secteur et les populations assurent le reboisement et la reconstitution du couvert végétal.* » (art. 121 Ordonnance n° 043/PR/2018).

● Le droit minier

Les activités minières sont régies légalement par l'Ordonnance n° 004/PR/2018 du 21 février 2018, portant Code Minier. Le texte commence par un article 1^{er} qui inclut une longue liste de définitions, dont bon nombre de langue commune, mais aussi, encore plus singulier, d'actes internationaux notamment de l'OHADA, ou encore de produits comme « *eau minérale* », ou d'entités administratives comme les « *collectivités territoriales* ». Certaines sont aussi « incertaines » pour ne pas dire plus, comme celle de la communauté locale, ainsi rédigée : « *les populations affectées par l'activité minière réalisée en vertu d'un titre minier ou d'une autorisation* » !!! On y trouve même, de manière plus « positive », la définition du « *pot-de-vin* » : « *tout avantage indu, corporel ou incorporel, quelle qu'en soit la valeur financière, y compris les biens, services, faveurs, emplois, recommandations pour un emploi, opportunités d'investissement, de fonction ou d'admission au sein de toute unité ou organisation* ».

Dispositions générales

Un premier point, classique autant qu'important, est celui relatif à la propriété des substances minérales : « *Les substances minérales contenues dans le sol et le sous-sol ou existant à la surface du territoire national sont la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État qui en assure la gestion et la valorisation dans les conditions prévues par le présent code.* » (art. 4 Ordonnance n° 04/PR/2018). On

remarque la distinction faite par le législateur entre le sol et la surface du territoire national. On sait que le terme « sol » pose toujours problème. Cet article 4 est articulé avec celui qui suit : « *Nonobstant les dispositions de l'article 4, les titulaires de titres miniers d'exploitation ou d'autorisations d'exploitation acquièrent la propriété des substances de mines ou des substances de carrières qu'ils extraient conformément aux dispositions du présent code.* ».

Il n'existe pas moins de neuf autorisations et titres miniers différents, énumérés à l'article 37 du Code.

Dispositions corrélées avec celles du droit domanial et foncier

Comme cela est précisé dans l'article 27 : « *Aucune activité de prospection, de recherche ou d'exploitation ne peut être autorisée ou réalisée, sans exception, dans les zones interdites suivantes et à moins de cinq cent (500) mètres de celles-ci : i) lieux de sépulture; ii) lieux considérés comme sacrés; iii) édifices religieux; iv) réservoirs, barrages, points d'eau, puits et conduites d'eau; v) vestiges archéologiques ou monument national; vi) groupe d'habitations, villages, communes ou villes; vii) maison ou bâtiment isolé, qu'il soit occupé ou non; viii) terres sarclées et labourées pour cultures de ferme; ix) lieux réservés aux activités pastorales; x) voies de communication routière et chemins de fer; xi) installations ou zones réservées à la défense nationale; xii) ouvrages d'art; xiii) parcs nationaux, réserves naturelles intégrales ou zones de nature sauvage et autres réserves de faune et/ou de flore, et d'une manière générale, toutes aires protégées en vertu de la législation en vigueur, relevant des catégories I à IV dans la classification des aires protégées consacrées par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). La liste des aires protégées interdites aux activités minières est précisée par décret.* ». On remarque que ces dispositions sont bien plus protectrices des droits domaniaux et fonciers que celles relatives aux Hydrocarbures qui seront examinées au point « Le droit des hydrocarbures » ci-après.

C'est sans doute pour créer les conditions appropriées que l'article 32iii dispose que l'Administration des Mines exerce ses prérogatives en coordination avec « *l'administration en charge des Domaines et des Affaires foncières relativement aux questions touchant aux modalités d'occupation des terrains nécessaires aux activités minières* ».

On retient aussi que « *le permis de recherche minière confère également à son titulaire les droits suivants sous réserve des modalités d'exercice prévues par le présent code, le droit d'occuper à l'intérieur du périmètre les terrains nécessaires à la réalisation des activités de recherche; (...);* » (art. 66.i).

On retrouve une disposition identique pour le permis d'exploitation semi-industrielle, à l'article 82.i, mais aussi pour le permis d'exploitation minière industrielle (art. 105.i). On peut ajouter, dans les mêmes circonstances, « *le droit d'utiliser les ressources d'eau et de bois à l'intérieur du périmètre pour les besoins des activités d'exploitation* ».

Ces autorisations s'appliquent aussi dans le cas des autorisations de carrière (cf. articles 140 et 141 du Code Minier). Mais il faut tenir compte ici du fait que l'article 146 relatif à la demande d'autorisation implique que soit fourni, en annexe à la demande, « *un titre de propriété ou de jouissance de l'ensemble des terrains nécessaires à l'exploitation, délivré conformément aux dispositions du présent code ou de la législation en vigueur* ». Évidemment, on peut s'interroger sur la signification de la référence au Code Minier pour la délivrance d'un titre de propriété ou de jouissance.

Dans le cas des permis d'exploitation minière industrielle, il faut une convention minière, laquelle devra nécessairement préciser « (...); *le régime foncier et domanial applicable conformément à la législation et à la réglementation en vigueur* » (art. 131 Code Minier). Avec une interrogation, de quel territoire minier faudra-t-il identifier le régime foncier et domanial en vigueur? Car il existe beaucoup d'hypothèses par-delà le site de base des installations.

Outre ces dispositions « éparses », un chapitre est consacré aux « *relations entre titulaires et occupants du sol* » (Chapitre II du Titre XVI du Code Minier). Évidemment, concernant les titulaires, il s'agit de ceux détenteurs d'une autorisation ou d'un titre minier. De manière intelligente, il est fait une distinction entre les sols qui relèvent du domaine public et ceux qui relèvent de la propriété privée (domaine privé des acteurs publics) et même des droits coutumiers.

En ce qui concerne l'occupation des dépendances du domaine public, l'article 365 dispose : « L'occupation des dépendances du domaine public nécessaires à la prospection ou à la recherche est autorisée en vertu d'une permission de voirie octroyée à titre gratuit, au titulaire d'une autorisation de prospection ou d'un permis de recherche, par arrêté du Ministre en charge des Domaines, suivant les modalités précisées par voie réglementaire. »²⁹. À cette fin, le titulaire du titre minier ou de l'autorisation signe avec l'État ou l'acteur public concerné un contrat d'occupation privative du domaine (art. 366 alinéa 1).

En ce qui concerne les terrains relevant du domaine privé des acteurs publics, leur occupation est organisée par l'article 367 du Code Minier : « L'occupation des dépendances du domaine privé de l'État ou de toute autre personne morale de droit public par les titulaires d'autorisations ou de titres miniers autre que le permis d'exploitation industrielle, est consentie au titulaire en vertu d'un bail ordinaire conclu pour la durée de la validité de l'autorisation de prospection ou du permis de recherche concerné. ». Pour le cas des permis d'exploitation industrielle, un bail emphytéotique doit être signé pour une durée équivalente à celle du permis minier (art. 370). Exceptionnellement, ces baux ne sont pas assortis de redevance annuelle. Un modèle de bail devrait être proposé par arrêté du Ministre en charge des Mines (art. 372).

Enfin, concernant les rapports avec les acteurs privés, ils sont évidemment fondés sur le statut foncier du terrain concerné. Et le principe affirmé dans l'article 373 est celui du respect des droits fonciers : « L'octroi d'une autorisation ou d'un titre minier n'empêche pas extinction, de plein droit, des droits de propriété, d'usufruit ou de tous autres droits réels ou d'occupation portant sur les immeubles entrant dans le périmètre de l'autorisation ou du titre minier concerné. ». L'occupation doit être discutée. « L'occupation des terrains couverts par des droits réels ou des droits coutumiers pour les besoins des activités minières, fait l'objet d'un accord entre le titulaire de l'autorisation ou du titre minier et les titulaires de ces droits réels ou droits coutumiers, et ouvre droit au profit de ces derniers, à une indemnisation dans les conditions convenues d'accord parties. Cette indemnisation est à la charge du titulaire. » (art. 374 du Code Minier). Et faute d'accord à l'amiable, l'État peut ordonner l'occupation temporaire des terrains moyennant le versement d'une indemnité d'occupation qui doit être payée préalablement, mais l'État peut aussi décider, dans le cas d'une carrière permanente ou d'un permis minier industriel, de passer par l'expropriation des terrains nécessaires.

● Le droit des hydrocarbures

Le sujet doit être abordé dans le cas du Tchad dans la mesure où le pays dispose d'importantes ressources en la matière, pour lesquelles se posent à la fois des questions d'exploitation et d'exportation par des pipelines internationaux.

La matière est régie par la Loi n° 07-006 du 2 mai 2007, relative aux hydrocarbures, telle que modifiée par l'Ordonnance n° 10-001 du 30 septembre 2010.

Le premier principe affirmé est au demeurant devenu courant. Comme en dispose l'article 2 de la Loi précitée : « Les substances et ressources en Hydrocarbures découvertes ou non découvertes dans le sous-sol ou existantes en surface du territoire national sont et demeurent la propriété exclusive de l'État. ».

On doit ensuite signaler, encore une fois, l'existence d'un article (en fait un chapitre, le 2 du Titre I) consacré à des définitions. Y compris celle de « année civile », ou encore de « baril » (pourtant internationalement défini).

Bien qu'il ne soit pas cité dans les définitions, un nouvel objet juridique apparaît à l'article 24.1, le « domaine Pétrolier National » dont la définition n'est pas disponible. Ce qui est regrettable car cela permettrait sans doute de mieux situer la question foncière.

Au demeurant, il faut attendre l'article 45.1 pour que cette dernière soit évoquée : « Dans le cadre de l'exercice des activités de Prospection, de Recherches d'Exploitation et de Transport par canalisation des Hydrocarbures conformément à la présente Loi, le Titulaire du Permis bénéficie des droits suivants : a) l'occupation des terrains et des droits annexes ; b) les servitudes d'accès, de passage et d'aqueduc. ».

29. Il n'a pas été possible de trouver un texte réglementaire relatif à la question.

Autrement dit, si on comprend bien, priorité absolue à l'activité pétrolière, même de recherche, et les droits fonciers ne peuvent s'y opposer (y compris celui de propriété). La seule compensation possible est suggérée, d'abord, dans l'article 52.2 : « *Le Contractant devra réparer, à ses frais, tout préjudice causé aux gisements, aux personnes, aux biens ou à l'Environnement, à l'occasion de l'exercice de ses activités pétrolières* » ; ce qui est complété par le 52.4 : « *Le Contractant est tenu de remettre les surfaces rendues ou les sites d'exploitation abandonnés à leur état initial, de manière qu'aucun préjudice ne soit porté ni à court ni à long terme à la sécurité des tiers, à l'environnement et aux ressources (...)* ».

Comme on le voit, c'est pour le moins sommaire, et on comprend qu'il puisse y avoir de nombreux litiges.

● L'agro-sylvo-pastoralisme, l'univers halieutique et le Foncier

Cette dimension de la question foncière est très importante au Tchad, surtout avec la bipolarisation du pays, avec l'agriculture au Sud et l'élevage dans la moitié Nord, et surtout compte tenu de l'évolution du contexte institutionnel, évoquée plus haut. En effet, une ordonnance a été prise, celle n° 043/PR/2018 du 31 août 2018, portant Orientation Agro-Sylvo-Pastorale et Halieutique. Ce texte tient compte, comme on va le voir, des changements intervenus dans l'administration territoriale, et il implique largement les Collectivités Autonomes. Et surtout ce texte concerne, d'une part, l'univers agro-sylvo-pastoral, d'autre part, celui halieutique.

L'agro-sylvo-pastoralisme et le Foncier

Comme d'autres, ce nouveau texte commence par un chapitre consacré à des définitions, tout au moins à des phrases qualifiées de telles. Ainsi, comme au Mali, trouve-t-on celle de « *Agricole : avec un A majuscule, tout ce qui se rapporte aux sous-secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche/aquaculture et de la foresterie* », mais aussi celles du Péri-agricole, de l'Agribusiness confronté à l'Agro-business (qui a écrit dans la Constitution que les langues officielles étaient l'Arabe et le Français?!?), des changements climatiques. Par contre, on trouve quelques éléments utiles comme la définition de la forêt communautaire : « *portion du domaine protégé des Collectivités Autonomes 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. 1 de l'Ordonnance).

Il est important de noter que dans les principes directeurs du développement agro-sylvo-pastoral et halieutique figure « *la sécurité foncière* » (art. 2, 1^{er} tiret de l'Ordonnance), laquelle ne figure pas dans les définitions précédemment évoquées et on ne peut que le regretter car cela aurait été utile tant le concept reste diffus, incertain, plutôt incantatoire.

Pour le législateur, « *les activités Agricoles se classent en deux (2) groupes selon leurs caractères. * Les activités Agricoles relevant du cycle biologique et ayant un caractère végétal, animal et halieutique sont notamment : – la culture des plantes alimentaires, industrielles et ornementales; – la cueillette et l'exploitation des produits forestiers ligneux et non ligneux; – la foresterie; – la pêche; – l'aquaculture; – l'élevage des animaux domestiques et des espèces de faune sauvage. * Les activités Agricoles relevant du cycle biologique et ayant un caractère technologique notamment; – l'agroalimentaire; – l'agrobusiness; – l'agrochimie; – l'agro-industrie; – l'agro-pharmacie; – la biotechnologie* » (art. 19 de l'Ordonnance). On remarque la diversité autant que la technicité de cette catégorisation, surtout si on connaît un peu le contexte tchadien.

Dans cette nouvelle législation, « *l'exploitation Agricole familiale est constituée d'un ou plusieurs membres unis par des liens de parenté ou des us et coutumes et exploitant en commun les facteurs de production en vue de générer des ressources sous la direction d'un des membres désigné chef d'exploitation, qu'il soit de sexe masculin ou féminin. (...) Les exploitations Agricoles familiales sont enregistrées et immatriculées sans frais auprès des Chambres d'Agriculture sur le registre prévu à cet effet, afin de disposer de la personnalité morale, dans les conditions définies par la réglementation. – L'immatriculation confère à l'exploitation Agricole familiale la personnalité morale sans préjudice des droits de propriété foncière des tiers.* ». Cette dernière disposition, qui n'a évidemment rien à voir avec la procédure d'imma-

trication foncière et d'inscription au livre foncier, pose problème quant à sa signification. Faudrait-il comprendre que si l'exploitation familiale est enregistrée (sans que le texte ne dise rien des terres sauf si on les inclut dans « *les facteurs de production* »), le législateur, prudent, a souhaité éviter les malentendus en précisant que cette immatriculation ne saurait avoir les conséquences de celle foncière ?

Le texte oppose l'entreprise Agricole à l'exploitation familiale. « *L'entreprise Agricole est une exploitation Agricole gérée à titre individuel ou en société et employant une main d'œuvre salariée conformément à la législation en vigueur* » (art. 31).

Et comme on l'a indiqué plus haut, une place singulière est reconnue aux Collectivités Autonomes, celles-ci étant qualifiées dans l'article 38 de l'Ordonnance comme des « *acteurs clés du secteur Agricole* », positionnement clarifié à l'article 54 du même texte qui dispose : « *Les Collectivités Autonomes concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, socio-éducatif, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.* ». Les articles 55 à 58 sont ensuite consacrés à détailler le rôle des Collectivités Autonomes.

Le foncier retrouve une pleine place à l'article 61, le premier consacré aux facteurs de production, au premier plan desquels on peut lire : « *L'État garantit l'accès au foncier rural et la sécurisation des droits coutumiers, de concession des terres et des occupants, le maintien des jeunes et des femmes à la terre sur un bien foncier identifié, la valorisation de la ressource foncière, l'accès équitable des personnes à ladite ressource et sa gestion durable. Elle vise également la promotion des investissements publics et privés.* ». Et cela continue à l'article 62 : « *Les droits coutumiers peuvent s'exercer sur des réserves des terres cultivables, sur des jachères, des pâturages, des parcours, des plans d'eaux, des forêts communautaires et des sites sacrés utilisés régulièrement par la communauté locale. – La constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits coutumiers individuels ou collectifs sur les terres fait l'objet de validation et ces droits sont reconnus dans les conditions fixées par les textes en vigueur en concertation avec l'autorité coutumière.* ».

Allusion indirecte et bien modérée à la question des accaparements agricoles, le contenu de l'article 63 dispose : « *Afin de lutter contre les spéculations en matière de transactions, de tenures foncières et de détentions abusives des espaces, l'État assure, conformément à la législation foncière en vigueur, un accès équitable aux ressources foncières à tous les exploitants agro-sylvo-pastoraux et halieutiques, les personnes physiques ou morales.* ». Malheureusement, la législation foncière disponible ne semble pas vraiment permettre à l'État de mener une telle action de contrôle.

Pour faciliter la régulation des investissements fonciers pour des projets agricoles, il est disposé à l'article 64 que « *l'État peut attribuer des concessions agricoles temporaires d'une durée n'excédant pas trente (30) ans aux entreprises et aux sociétés étrangères, et quatre-vingt-dix-neuf (99) ans aux associations et sociétés nationales. – Les terres attribuées aux concessionnaires restent propriété de l'État.* ».

Et c'est dans ces dispositions pourtant spécialisées que l'on peut en découvrir deux, beaucoup plus généralistes. D'abord, celle de l'article 66 : « *L'État élabore et met en œuvre une politique foncière nationale en concertation avec tous les acteurs des milieux urbain et rural (...)* ». Puis l'article 69 : « *L'État définit un régime fiscal spécial applicable à la propriété foncière Agricole et à l'usufruit des terres.* ».

Concernant le pastoralisme, qui est pourtant un secteur complexe, notamment au regard des relations avec le secteur agricole, seul l'article 113 fournit quelques dispositions utiles : « *L'État et les Collectivités Autonomes, en tenant compte des potentialités de la zone, aménagent des parcours naturels, des périmètres pastoraux, des couloirs de transhumance et d'accès aux ressources pour le bétail et appuient le développement des cultures fourragères. – Ils assurent également la réalisation de points d'eau, la lutte contre les maladies animales et l'accès des pasteurs aux services sociaux de base.* ». En lisant ce texte on se demande si le rédacteur a vraiment conscience de la richesse culturelle des relations coutumières dans ces domaines notamment, au regard de ce qui a été investi au rythme des siècles, mais aussi concernant l'articulation agriculture/élevage. Il est bien clair que le travail demandé dans l'article 113 ne pourra se faire qu'en s'appuyant au maximum sur les situations déjà établies, ne serait-ce que parce qu'elles sont *a priori* légitimes à défaut d'avoir été formalisées légalement.

Les ressources halieutiques et aquacoles

Il faut dire qu'un titre leur était consacré, le Titre IV, dans la Loi n° 14 de 2008³⁰. Il faut donc corrélérer ces dispositions antérieures avec les nouvelles pour conserver toutes celles qui ne sont pas abrogées, c'est-à-dire la grande majorité dans la mesure où le nouveau texte est plus sobre relativement aux ressources halieutiques et aquacoles. Et bien évidemment, les 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 de la Loi précitée (n° 14/PR/2008) dispose que « *le présent titre s'applique à l'ensemble des eaux domaniales, ainsi qu'aux plans d'eau avec lesquelles 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 de la Loi de 2018 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 Loi ne s'appliquent pas aux eaux privées « *constituées d'étangs, de mares ou de fossés creusés sur des fonds privés dans lesquelles les ressources halieutiques et aquacoles qui vivent en eau libre ne peuvent pénétrer naturellement* » (art. 213 Loi n° 14 de 2008); ni aux eaux des zones inondables en période de crue. On comprend que les eaux qualifiées de privées sont toutes de nature artificielle. Par contre, juridiquement, 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 Autonomes, les communautés et les particuliers. On notera au passage le parallélisme avec la répartition du domaine national forestier. L'article 216 de la Loi de 2008 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 Loi n° 14 de 2008). 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

30. Loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques.

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 ».

Comme on peut le comprendre « la mise en valeur agricole des terres y compris l'aquaculture, les activités de pêche, (...) sont formellement interdits dans les forêts classées et les aires protégées » (art. 121 Ordonnance n° 043/PR/2018).

Pour terminer sur le sujet, il faut préciser la place des droits d'usage en matière de pêche dans le texte. L'article 252 de la Loi n° 14 de 2008 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 aurait sans doute mérité une clarification. ●

Annexe : éléments de législation relatifs au Tchad

● Organisation et administration du territoire

Constitution

- Constitution du 4 mai 2018

Organisation administrative et territoriale

- 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/I NT 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 1^{er} septembre 1999, portant création des unités administratives
- Décret n° 355/PR/MISD/99 du 1^{er} 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
- Loi n° 10-013 du 25 août 2010, portant statuts et attributions des autorités traditionnelles et coutumières
- Ordonnance n° 0037/PR/2018 du 26 juillet 2018, portant création des unités administratives et des Collectivités Autonomes

● 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 1^{er} août 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers
- Décret n° 187-PR du 1^{er} août 1967, sur la limitation des droits fonciers

- Décret n° 188-PR du 1^{er} août 1967, portant application de la Loi relative au statut des biens domaniaux
- Décret n° 215 du 24 avril 2002, établissant un observatoire du Foncier
- Décret n° 08-1312 PR/PM/MATUH du 23 octobre 2008, portant création, attribution et fonctionnement de la Commission d'Attribution de terrains en zones urbaines
- Décret n° 11-1347/PR/PM/11 du 17 novembre 2011, portant création, attributions et fonctionnement de la Commission d'Attribution de terrains en zones urbaines

● Agriculture / Développement rural

- Loi n° 4 du 31 octobre 1959, portant réglementation du nomadisme sur le territoire de la République du Tchad
- Ordonnance n° 043/PR/2018 du 31 août 2018, portant orientation agro-sylvo-pastorale

● Ressources naturelles / Environnement

Environnement

- Loi n° 014/PR/98 du 17 août 1998, définissant les principes généraux de la protection de l'environnement

Forêts

- Décret n° 80/PR-EFPC du 3 mai 1965, réglementant l'exercice des droits d'usage en matière forestière
- Loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques

Mines et hydrocarbures

- Loi n° 11/PR/1995 du 20 juin 1995, portant Code Minier
- Ordonnance n° 004/PR/2018 du 21 février 2018, portant Code Minier

Pêche, aquaculture et chasse

- Loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques

● Urbanisme

- Loi n° 006/PR/2010 du 12 janvier 2010, fixant les principes fondamentaux applicables en matière d'urbanisme