



Les commissions foncières en république de Guinée : état des lieux et réforme

ONG LES MEMES DROITS POUR TOUS (MDT)

Novembre 2022

Auteurs du rapport:

Alpha Mariam DIALLO, Avocat, Responsable programme ressources naturelle MDT

Ousmane SQUARE, Juriste, Assistant programme MDT

Boubacar Bhoie DIALLO, Juriste, Assistant programme MDT

Les Mêmes Droits pour Tous (MDT) est une organisation non gouvernementale (ONG) guinéenne de défense et de promotion des droits de l'Homme créée par des avocats et des juristes en 2006. MDT travaille dans le domaine de la justice pénale, mais aussi de l'éducation aux droits humains, de la protection juridique et judiciaire des personnes vulnérables et de l'appui juridique et judiciaire aux communautés impactées par les activités minières. MDT est représentée dans les quatre régions naturelles de la Guinée. Pour mieux atteindre les communautés à la base, MDT s'appuie sur une équipe d'avocats, de juristes mais aussi un réseau de para-juristes dont elle assure la formation, le déploiement et le suivi sur le terrain. De sa spécialisation dans la facilitation de l'accès à la justice pour les personnes vulnérables victimes de violations diverses de leurs droits et de son ancrage sur l'appui à la réforme de la justice, MDT a acquis une longue expérience.

mdtguinee@yahoo.fr

Le Collectif des organisations de la société civile pour la défense des droits des communautés impactées par les projets de développement (CODEC) a rédigé ce Mémoire. Créé en 2018, le CODEC est un consortium de dix organisations de la société civile guinéenne. Il accompagne les communautés locales et les paysan.e.s pour faire respecter leurs droits dans le cadre des réformes relatives à la gouvernance des ressources naturelles et appuie l'État à cet effet.

<https://cod-dc.org/>

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES.....	4
REMERCIEMENTS	5
1. Introduction	7
1.1 Contexte.....	7
1.2 Cadre légal sur le foncier : le Code foncier et domanial et l’occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi	7
1.3 Cadre légal : le CFD et les CF	8
1.4 Mise en place des CF dans le cadre du projet de Simandou et des communes de convergence	9
1.5 Conflits d’ordre légal et institutionnel.....	11
1.6 Réformes en cours et initiatives du CODEC	11
2. Objectifs de la mission et approche méthodologique.....	12
3. Existence et localisation des CF.....	16
4. Composition des CF	18
4.1 Composition en Guinée	18
4.2 Comparaison avec le Mali, le Sénégal et le Niger	19
5. Rôle des CF	21
5.1 Rôle des CF en république de Guinée	21
5.1.1 Rôle des CF dans la constatation de la mise en valeur des terrains.....	21
5.1.2 Mécanismes de prévention et de résolution des conflits fonciers en milieu rural.....	23
5.1.3 Rôle des CF dans la détermination du montant des indemnités en cas d’expropriation pour cause d’utilité publique, et du prix d’acquisition des immeubles qui font l’objet d’une procédure de préemption.....	25
5.1.4 Rôle des CF dans l’élaboration des politiques foncières.....	26
5.1.5 Enregistrement et protection des droits fonciers.....	27
5.1.6 Appui logistique et financier	28
5.2 Comparaison avec le Mali, le Sénégal et le Niger	29
6. Participation et promotion des droits fonciers des femmes au sein des CF.....	34
7. Difficultés rencontrées.....	34
8. Conclusion	35
9. Recommandations.....	36
Références bibliographiques	38

LISTE DES ACRONYMES

ACORD	<i>Agence de coopération et de recherche pour le développement</i>
ADREMGUI	<i>Association pour le développement rural et l'entraide mutuelle de Guinée</i>
AMINES	<i>Action mines Guinée</i>
AMSP	<i>Association mines sans pauvreté</i>
ASD	<i>Agents de services déconcentrés</i>
CC	<i>Commune de convergence</i>
CCL	<i>Code des collectivités locales</i>
C-DEV	<i>Créativité et Développement</i>
CECIDE	<i>Centre d'étude pour le commerce international et le développement</i>
CF	<i>Commission foncière</i>
CFD	<i>Code foncier et domanial</i>
CGLTE	<i>Convergence globale de lutte pour la terre et l'eau</i>
CL	<i>Collectivités locales</i>
CNOPG	<i>Confédération nationale des organisations paysannes de Guinée</i>
CODEC	<i>Collectif des organisations de la société civile guinéenne pour la défense des communautés impactées par les projets de développement</i>
Cofob	<i>Commission foncière de base</i>
Cofocom	<i>Commission foncière communale</i>
Cofodep	<i>Commission foncière départementale</i>
Cofov	<i>Commission foncière villageoise ou de fraction</i>
CS	<i>Corridor Simandou (ensemble des Préfectures qui seront traversées par le projet ferroviaire long de 650 km)</i>
DPA	<i>Directeur préfectoral de l'Agriculture</i>
DPH	<i>Directeur préfectoral de l'Habitat</i>
DPM	<i>Directeur préfectoral des Mines</i>
MA	<i>Ministère de l'Agriculture</i>
MATD	<i>Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation</i>
MDT	<i>ONG Les mêmes droits pour tous</i>
MUHAT	<i>Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire</i>
MUHC	<i>Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction</i>
ONG	<i>Organisation non gouvernementale</i>
OSC	<i>Organisations de la société civile</i>
PTF	<i>Partenaires techniques et financiers</i>
RENASCEDD	<i>Réseau national de la société civile pour l'environnement et le développement durable</i>
SGCL	<i>Secrétaire général chargé des collectivités locales</i>

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1. Description des personnes et entités interviewées lors du diagnostic</i>	<i>14</i>
<i>Tableau 2. Existence et localisation des CF dans les localités ciblées</i>	<i>17</i>
<i>Tableau 3. Composition des CF en Guinée, au Mali, au Sénégal et au Niger</i>	<i>19</i>
<i>Tableau 4. Niveau d'implantation des CF en Guinée, au Mali, au Sénégal et au Niger</i>	<i>20</i>
<i>Tableau 5. Description des rôles dévolus aux CF en Guinée, au Mali, au Sénégal et au Niger</i>	<i>29</i>
<i>Tableau 6. Aperçu comparatif des CF de la Guinée, du Mali, du Sénégal et du Niger</i>	<i>30</i>

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce rapport sur les commissions foncières (CF) en république de Guinée ainsi que les études préalables qui ont servi de support pour sa mise en œuvre ont été possibles grâce à l'implication et à l'appui de plusieurs acteurs qui sont intervenus dans le processus. Nous voudrions en premier lieu saluer toutes les organisations de la société civile (OSC)¹ membres du Collectif des organisations de la société civile guinéenne pour la défense des communautés impactées par les projets de développement (CODEC) et les partenaires techniques et financiers (PTF), dont l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), qui ont accompagné cette initiative portant sur le diagnostic des CF en république de Guinée.

Nous voudrions également remercier l'ensemble des préfets qui ont bien voulu collaborer pour l'accomplissement de cette enquête de terrain dans leurs circonscriptions administratives respectives et faciliter nos rencontres avec les cadres et agents des services déconcentrés, sans la disponibilité desquels ce diagnostic n'aurait pas été possible.

De même, nous sommes très reconnaissants envers les femmes, les hommes, les sages, les jeunes, les leaders communautaires, ainsi que l'ensemble des acteurs de la chaîne foncière au niveau local, dont la sincère collaboration nous a été très utile dans l'exercice de cette activité. Nous ne saurions oublier particulièrement les personnes qui ont fortement soutenu et accompagné la mission : M. Noumane Kanté, directeur préfectoral des Mines de Kérouané, M. Abdoulaye Diallo, directeur préfectoral de l'Agriculture de Boké, M. Béavogui, secrétaire général chargé des Collectivités décentralisées de la préfecture de Boké, El-hadj Kalil Touré, directeur préfectoral de l'Habitat de Kindia, M. Touré, secrétaire général sortant chargé des Collectivités décentralisées de Forécariah, M. Issiagah Camara, vice-maire de Macenta, et El-Hadj koldiougou Diallo, notable et patriarche de Kolabonyi (préfecture de Boké).

Enfin, nos remerciements s'adressent également à Massa Koné de la Convergence malienne contre les accaparements des terres (CMAT), aux partenaires Innovation Environnement Développement (IED) Afrique (Sénégal) (Aïssata Hatie, Ibrahima Dia et Mamadou Fall), à Mamadou Goïta, Léko Idi du Code rural du Niger et Vincent Basserie de Salvaterra : à travers l'atelier virtuel de partage d'expérience sur les CF, tenu le 7 avril 2022, et/ou leur relecture d'une première esquisse de ce rapport, ils ont généreusement partagé avec nous leurs expertises respectives et contribué à identifier des pistes de réflexion et d'analyse pertinentes pour la mise en place de CF répondant aux préoccupations majeures des communautés en république de Guinée.

¹ Il s'agit de nos jours de dix organisations suivantes travaillant sur le foncier et le secteur extractif engagées dans le processus de réforme foncière en cours dans le cadre de l'appui de la société civile au gouvernement guinéen : ADREMGUI, ACORD, AMINES, AMSP, C-DEV, CECIDE, CGLTE, CNOPG, MDT et RENASCEDD.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

La Guinée est réputée être un pays à la fois minier et agricole. Elle dispose de nombreuses ressources minières et de terres arables² dont la mise en valeur a été la préoccupation des gouvernements successifs.

En Guinée, la réforme foncière est d'actualité depuis plusieurs années, mais les différents événements politiques récents ont continuellement repoussé le travail entamé. Il n'en demeure pas moins que le sujet reste un enjeu d'actualité et un chantier que les différents responsables politiques qui se sont succédé ont ouvert à tour de rôle, y compris les nouvelles autorités issues du coup d'Etat du 5 septembre 2021.

La nécessité d'accroître la rentabilité économique des ressources naturelles du pays a conduit le gouvernement de la Troisième République à l'adoption d'une nouvelle orientation économique ayant pour levier la valorisation des ressources foncières. Il s'en est suivi un processus de mise en place d'un nouveau cadre normatif à vocation libérale, afin d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles (citons à titre illustratif l'adoption du Code foncier et domanial de 1992 et du Code minier de 1995).

Les différentes initiatives ont eu pour objectif d'attirer de grands investissements agricoles et miniers vers le pays, afin de renforcer la sécurité alimentaire des Guinéens, d'augmenter les revenus de l'Etat et de générer des emplois pour la jeunesse. Cependant, ces initiatives constituent une menace réelle pour l'agriculture familiale qui constitue l'activité principale exercée par 60 % des populations rurales en Guinée qui occupent 95 % des superficies cultivées³.

Les accaparements des terres agricoles résultent parfois de nombreux facteurs, dont, entre autres, l'arrivée massive des promoteurs de grands projets de tout genre notamment agricoles, miniers et énergétiques. Ces accaparements, ainsi que l'urbanisation anarchique qui impacte considérablement l'agriculture péri-urbaine, et leur corollaire de marchandisation grandissante des ressources foncières ont pour conséquence la dépossession des populations en particulier rurales de leurs terres agricoles, dont la majorité relève du régime des droits fonciers légitimes.

1.2 Cadre légal sur le foncier : le Code foncier et domanial et l'occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi

Dans cette dynamique de libéralisation de l'économie nationale, engagée sous la Deuxième République, de nombreuses mesures législatives et réglementaires ont été envisagées, comme le projet de législation foncière rurale initié par le ministère du Développement rural en 1987, et la proposition de réglementation foncière rurale formulée en 1994 avec l'appui technique de la FAO. Malheureusement, le cadre légal du foncier demeure un chantier inachevé en Guinée.

² Selon une étude réalisée par FIDA Guinée en 2020, la Guinée dispose d'un potentiel en terres arables estimé à 15,5 millions d'hectares (25 % exploités soit 3,85 millions d'hectares, et 10 % annuellement cultivés soit 1,5 million d'hectares).

³ République de Guinée (2017), Politique nationale de développement agricole. CEDEAO, NEPAD
<https://www.invest.gov.gn/document/politique-nationale-de-developpement-agricole-pnda>.

Depuis 1992, ce secteur est régi en grande partie par le Code foncier et domanial (CFD)⁴. Or, ce dispositif légal n'intègre aucun aspect du foncier rural, il est essentiellement focalisé sur le foncier urbain et axé sur la domanialité du foncier. Les rédacteurs du CFD se sont ainsi inscrits dans la dynamique des nouvelles orientations politiques du gouvernement d'alors qui s'était tourné vers un libéralisme très poussé. Le CFD a donc pour objectif de faciliter l'accès à la terre aux particuliers afin de stimuler les investissements privés. Cependant, cet objectif a éloigné le texte des réalités locales.

Pour justifier davantage l'inadéquation de ce Code avec les réalités pressantes du monde rural et démontrer la nécessité d'une reconfiguration du cadre légal et institutionnel du foncier, dont précisément les CF, il convient de procéder à une analyse juridique succincte de l'article 39 dudit Code.

Selon l'alinéa 3 de cet article, au nombre des propriétaires reconnus légalement et, donc, protégés par le cadre légal et institutionnel existant, figurent « *les occupants, personnes physiques ou morales, justifiant d'une occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi d'un immeuble et à titre de propriétaire. S'il y a lieu, la preuve de la bonne foi est apportée par tous moyens, et notamment par le paiement des taxes foncières afférentes audit immeuble, par la mise en valeur de l'immeuble conformément aux usages locaux ou par une enquête publique et contradictoire* ».

Il en découle qu'un détenteur sous un droit coutumier pourrait effectivement invoquer à son profit la condition de l'occupation prolongée de terres. Mais les restrictions émises dans cet alinéa de l'article 39 ne le permettent pas ou le permettent très peu en pratique.

Le mot « *paisible* » implique que la possession ne doit pas avoir été contestée, « *personnelle* » signifie qu'elle doit avoir été exercée en son nom par la personne invoquant la prescription acquisitive, « *continue* » suppose que la jouissance ne doit pas avoir été interrompue une fois ou à plusieurs reprises et, enfin, « *de bonne foi* » engage que le possesseur ne doit pas avoir eu connaissance de l'existence de droits réguliers d'une tierce personne sur l'espace concerné. Or, le droit foncier traditionnel repose sur une combinaison de droits collectifs et individuels, une exploitation souvent discontinuée des terres et de nombreuses formes de faire valoir indirect. Les mots « *personnelle* » et « *continue* » excluent donc de très nombreuses formes de propriété, détention ou possession coutumière.

1.3 Cadre légal : le CFD et les CF

Le CFD prévoit la mise en place d'une CF dans chaque préfecture du pays et dans chacune des cinq communes urbaines de la ville de Conakry, mais ces questions ont été renvoyées à des textes législatifs et réglementaires ultérieurs qui n'ont jamais vu le jour.

En effet, les dispositions de l'article 49 du CFD prévoient que les CF ont pour mission :

- De constater, s'il y a lieu, l'effectivité de la mise en valeur des terrains⁵ ;

⁴ Promulgué par l'ordonnance O/92/019 du 30 mars 1992, publiée dans un numéro spécial du *Journal Officiel*, daté de mai 1992.

⁵ Laquelle mise en valeur peut être cruciale puisque l'article 39 du CFD reconnaît les droits de ceux qui mettent en valeur les terres sous certaines conditions – cf ci-dessus. Pour le cas du Sénégal, les textes réglementaires définissant la mise en valeur des terres comme condition/principe d'accès n'ont toujours pas vu le jour depuis 1964, date de l'annonce.

- De tenter de concilier les parties ou de donner son avis sur le montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que sur le prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption ;
- De donner son avis sur les opérations immobilières et sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale.

Au-delà de son rôle dans la conciliation des parties, le CFD confère aux CF une mission consultative, et non la moindre, celle de donner leur avis sur l'orientation de la politique foncière générale de leurs zones d'influence respectives. Cette prérogative, bien que consultative, leur donne la possibilité de participer à la phase de conceptualisation et de planification en matière foncière et domaniale en ayant leur mot à dire. A noter toutefois que cette dernière prérogative est peu claire, étant donné que le niveau d'implantation des CF se trouve au niveau des préfectures et non des collectivités territoriales.

De même, l'article 50 du CFD énonce la composition hétérogène des membres de la CF émanant des différents départements ministériels et des collectivités déconcentrées comme suit :

- Quatre membres nommés par le ministre chargé de l'Urbanisme, le ministre chargé de l'Agriculture, le ministre chargé de l'Intérieur et le ministre chargé des Mines ;
- Trois membres désignés par le préfet ou par le gouverneur de la ville de Conakry, parmi les personnalités reconnues pour leur compétence et leur expertise ;
- La présidence de la CF est assurée par le représentant du ministère de l'Urbanisme.

En revanche, l'article 280 du Code des collectivités locales (CCL)⁶ dispose que : « *Les communes sont membres de plein droit de toute commission foncière ou domaniale régionale ou préfectorale.* » Cela signifie que, si une CF est créée au niveau préfectoral, les représentants de la commune urbaine et des communes rurales situées dans la circonscription administrative de ladite préfecture ont le droit d'y siéger. A noter que cette disposition du CCL qui a été promulgué en 2017 n'était pas en vigueur lors de la promulgation du CFD en 1992. Cette dualité de textes applicables aux CF est de nature à créer une contradiction au regard de la détermination des acteurs de la gouvernance foncière.

1.4 Mise en place des CF dans le cadre du projet de Simandou et des communes de convergence

Les articles 49 et 50 du CFD prévoient la mise en place des CF et définissent leur mission ainsi que leur composition dans les 33 préfectures du pays et la zone spéciale de Conakry. Conformément à ces dispositions, le ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (MUHC) a pris un arrêté en décembre 2011 portant mise en place des CF dans dix préfectures situées le long du corridor Simandou, en partenariat avec la société minière Rio Tinto, afin de faciliter les opérations de compensation et d'indemnisation des citoyens expropriés de leurs terres dans le cadre de la gestion du méga projet Simandou.

Environ quatre ans après leur création, les CF ont cessé leurs activités suite à un décret du président de la République datant de 2014 et portant suspension des CF sur toute l'étendue du territoire national. Il importe de souligner que l'équipe de diagnostic n'a pas été précisément éclairée sur les véritables raisons de cette suspension des CF. Toutefois, d'aucuns estiment que cette décision de suspension,

⁶ Loi du 24 février 2017, portant Code révisé des collectivités locales de la république de Guinée.

intervenue suite à l'arrêt des activités de la compagnie minière Rio Tinto dont l'appui financier au profit des CF a été considérable, dénote la dépendance fonctionnelle et financière desdites CF vis-à-vis de Rio Tinto ; l'Etat n'ayant pu se substituer à la compagnie pour assurer le fonctionnement normal de ces instances. Car, même si le décret concernait toutes les CF du pays, seules celles situées sur le corridor étaient réellement opérationnelles à l'époque.

Le projet en question porte sur l'exploitation du gisement de fer situé dans la chaîne de montagnes de Simandou, dans la préfecture de Beyla, région administrative de Nzérékoré, au sud de la Guinée. Simandou est considérée comme l'une des plus grandes réserves de minerai de fer dans le monde. Le gouvernement guinéen a signé un accord-cadre avec des sociétés minières pour exploiter ledit gisement. Le projet a trois composantes : i) un gisement de fer (blocs 1 et 2 ; blocs 3 et 4) ; ii) une nouvelle ligne de chemin de fer de 650 km dans le corridor Beyla-Forécariah qui fait le lien entre le Sud-Est du pays et la côte ; iii) un nouveau port situé dans la préfecture de Forécariah⁷.

Les opérations liées à ce projet pourraient impacter considérablement les ressources foncières le long du corridor. Les communautés ainsi expropriées de leurs terres auraient droit à une compensation juste et équitable conformément aux dispositions du CFD. Si l'on se mettait sous l'angle stricto sensu de la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique, on serait amenés à dire que cela n'est pas le cas dès lors que l'expropriation se fait au bénéfice d'une société privée.

Cependant, si l'on se conforme au raisonnement selon lequel l'Etat pourrait, s'il ne disposait pas des ressources et de la technologie nécessaires pour exploiter les ressources minières nationales au bénéfice des populations, faire appel à des sociétés disposant des moyens nécessaires pour y procéder, l'expropriation ainsi opérée pourrait revêtir le caractère d'« *utilité publique* ».

Par ailleurs, le ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD) aurait déclaré avoir mis en place des CF dans vingt communes de convergence entre 2018 et 2019⁸. Avant de vérifier la motivation administrative et le fondement légal de la mise en place de ces structures, l'objectif principal de l'équipe de diagnostic était de constater d'abord leur existence sur le terrain, puis leurs missions et probablement leur mode de fonctionnement. Sachant que le but ultime de l'enquête était de s'enquérir de l'existence effective ou non des CF et leur conformité aux dispositions du CFD.

Si ces CF avaient été effectivement mises en place dans ces communes dites de convergence, ce qui n'a pas été le cas, cela signifierait qu'en plus des dix CF créées sur le corridor Simandou, le pays disposerait de vingt autres CF mais cette fois-ci implantées au niveau des communes urbaines et non des préfectures. Le pays aurait donc au total trente CF mises en place dans dix préfectures et vingt communes urbaines. Sachant que les préfectures constituent la circonscription administrative de base pour les CF telle que prévue par le CFD.

⁷ <https://mines.gov.gn/projets/simandou-sud/>

⁸ Selon un haut cadre de ce ministère, cette appellation de « commune de convergence » découle d'une initiative mise en place en 2018 avec l'appui de l'UNICEF qui concernait au départ une quarantaine de communes urbaines et rurales qui voulaient assurer une coordination des différentes subventions dont les collectivités locales bénéficiaient de la part de certains partenaires techniques et financiers (PNUD, UNICEF, FAO, etc.). Ces communes dites de convergence ont été donc envisagées afin de faire converger les fonds alloués aux différentes entités locales et d'assurer une coordination concertée dans la gestion de ces fonds.

Mieux, la mise en place des CF dans ces communes postérieurement au décret de suspension de 2014 de l'ensemble des CF sur toute l'étendue du territoire serait en contradiction avec ledit décret.

1.5 Conflits d'ordre légal et institutionnel

Ainsi, l'existence de textes contradictoires et d'acteurs multiples intervenant dans la gestion du foncier engendre des conflits d'ordre légal et institutionnel.

Ce manque d'harmonie de la législation nationale se reflète également sur le positionnement des deux ministères principaux de tutelle : le ministère de l'Agriculture (MA) et celui de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire (MUHAT). Chacun réclame la paternité et le contrôle administratifs en ce qui concerne la gestion des terres surtout en milieu rural.

Cette dichotomie se manifeste aussi entre le MUHAT et son homologue de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD), notamment au niveau de l'implantation des CF. Le MUHAT opte pour la mise en place des CF uniquement au niveau des préfectures et des régions administratives, contrairement au MATD, dont la position sur la question est conforme à celle du Collectif des organisations de la société civile guinéenne pour la défense des communautés impactées par les projets de développement (CODEC, voir ci-dessous), qui souhaite que les commissions soient instituées au niveau des collectivités locales (communes urbaines, communes rurales, districts).

Il y a déjà vingt ans, la Déclaration de politique foncière en milieu rural⁹ a dressé une analyse approfondie de la situation foncière rurale. Cette déclaration recommande le rapprochement des CF des communautés en les instituant dans les communes urbaines, rurales et des régions. Et elle insiste sur la nécessité d'une révision des articles 49 et 50 du CFD relatifs à la composition et aux attributions des CF, qui sont d'ailleurs contraires à la disposition de l'article 280 du CCL, comme mentionné ci-dessus¹⁰.

1.6 Réformes en cours et initiatives du CODEC

Pour corriger ces imperfections, le MA a récemment lancé des projets d'envergure visant l'adoption et la promulgation d'une loi d'orientation agricole et une politique foncière agricole, avec pour objectif final : de mettre en place un système de gouvernance foncière qui offre aux paysans une réelle sécurisation foncière, de maîtriser les spéculations foncières galopantes, ainsi que de considérer et d'intégrer des modalités locales de gestion foncière caractérisées par de nombreuses disparités régionales.

Pour sa part, la société civile guinéenne, à travers le CODEC, a pris des initiatives en vue d'améliorer le cadre légal et institutionnel du secteur foncier. En collaboration avec les acteurs étatiques, les efforts du collectif ont permis l'élaboration et la validation d'un référentiel national pour la Compensation, l'Indemnisation et la Réinstallation (CIR)¹¹ des communautés impactées ; ainsi que d'autres textes en cours d'élaboration visant la sécurisation et l'harmonisation de la législation foncière avec les besoins légitimes des populations rurales.

⁹ <https://www.invest.gov.gn/document/decret-portant-adoption-de-la-politique-fonciere-en-milieu-rural>

¹⁰ Le CCL, en son article 280, prévoit que les représentants des communes sont membres de droit de toute commission foncière, qu'elle soit régionale ou préfectorale.

¹¹ Ce document a été validé à Kindia début octobre 2022.

Ainsi, les réflexions sur la gestion foncière en milieu rural et les feuilles de route harmonisées en prélude des États généraux sur le foncier (EGF)¹² initialement prévus au mois de Novembre 2022 sous l'égide du MUHAT avec la participation de la plateforme nationale multi-acteurs sur le foncier, et/ou de l'élaboration d'une politique foncière agricole, ont pour but de baliser le chemin vers une meilleure prise en compte des préoccupations locales et des intérêts fonciers en cause pour une meilleure sécurisation de ceux-ci.

Mais la difficulté de la construction du lien entre légalité et pratiques locales ne réside pas uniquement dans la capacité à reconnaître les différents droits qui ont cours au niveau local. Il est important d'avoir une autorité légitime et institutionnalisée au niveau local qui aura la responsabilité de la reconnaissance des ayants droit. C'est pourquoi, dans la perspective de la mise en place des CF efficaces, dynamiques et proches des populations, l'ONG Les mêmes droits pour tous (MDT) a envisagé de réaliser ce diagnostic des commissions pilotes sur le corridor Beyla-Forécariah et dans trois préfectures parmi celles appelées « communes de convergence » par le MATD.

2. OBJECTIFS DE LA MISSION ET APPROCHE METHODOLOGIQUE

L'objectif du diagnostic est de dresser un état des lieux des CF, en vue de relever leurs forces et faiblesses et de formuler des recommandations concrètes à l'endroit des acteurs impliqués dans le processus de réformes foncières en cours.

Cet état des lieux sur l'existence et le fonctionnement des CF, effectué dans les préfectures visitées par l'équipe de diagnostic (Kérouané, Beyla, Macenta, Faranah, Mamou, Kindia, Kissidougou, Forécariah, Boké, Boffa et Dubréka), a été complété par une capitalisation des bonnes pratiques de la sous-région en matière de CF.

Afin de mieux cerner les problématiques liées aux CF, le présent rapport a retenu les priorités suivantes :

- Examiner l'existence, la composition et le niveau d'implantation des CF ;
- Analyser le rôle joué par les CF dans la protection et la promotion des droits fonciers des femmes paysannes ;
- Examiner les mécanismes utilisés par les CF dans la prévention et la gestion des conflits fonciers.

Pour réaliser ce diagnostic, l'équipe de MDT a visité onze préfectures dont huit situées sur le corridor Simandou et trois parmi les préfectures abritant les « communes de convergence », dans lesquelles le MATD aurait affirmé avoir mis en place des CF. Le choix de ces préfectures se justifie par leur situation géographique et stratégique par rapport au projet Simandou dans ses trois composantes

¹² Les EGF sont prévus pour le mois de novembre 2022.

(mines, voies ferrées, port) : sa mise en œuvre a été l'élément déclencheur de la mise en place des CF concernées.

En outre, il s'agit, pour la plupart, des préfectures où les conflits fonciers sont récurrents entre agriculteurs et éleveurs, entre communautés voisines, et entre citoyens au sein d'une même communauté. Le CFD étant la base légale de toutes les CF en Guinée du point de vue de leur composition, leurs attributions et leur fonctionnement, et la plupart de ces CF étant confrontées aux mêmes réalités dans leur quotidien, le diagnostic dans les onze préfectures pourrait constituer un échantillon illustratif de l'ensemble.

Dans ces différentes localités, l'équipe a mené des entretiens individuels et des focus groupes ciblant les cadres et agents de directions préfectorales en charge du foncier, les leaders communautaires, les sages, les femmes et les jeunes. Il importe d'avouer que, par endroits, l'équipe s'est heurtée à des réponses contradictoires, hésitantes et embrouillées données par des informateurs, rendant difficile la possibilité de définir certaines réalités avec exactitude.

Sur un échantillon de cent vingt-quatre personnes (voir tableau ci-dessous), toutes catégories socioprofessionnelles confondues, les différentes thématiques préconçues ont été largement abordées. La collecte des données complémentaires a été effectuée auprès de certains services techniques centraux au sein des départements ministériels concernés. Ensuite, toutes les données collectées à travers ces entretiens ont été complétées en s'inspirant des expériences : i) sénégalaises et maliennes lors d'une séance de partage d'expériences, animée par des experts maliens et sénégalais ; ii) nigériennes grâce à un voyage d'échange d'expérience de membres du CODEC¹³. Le présent rapport a été ensuite renvoyé aux cadres et aux membres des communautés interviewés que l'équipe a pu joindre, afin d'obtenir leurs réactions par rapport à l'exactitude et la cohérence des données collectées.

¹³ Rapport de la mission d'échange d'expérience sur le Niger par le CODEC en février 2021.

Tableau 1. Description des personnes et entités interviewées lors du diagnostic

Préfecture	Structures contactées	Cadres interviewés	Sages et leaders communautaires	Hommes	Femmes
Beyla	<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Habitat - Préfecture (préfet) - Mines 	5 dont 2 ex-membres de CF	4	6	3
Bofa	<ul style="list-style-type: none"> - Habitat - Préfecture 	2	2	3	1
Boké	<ul style="list-style-type: none"> - Préfecture (SGCL) - Agriculture - Mines 	4	4	6	2
Dubrêka	<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Mines 	2	3	4	1
Faranah	<ul style="list-style-type: none"> - Préfecture (préfet et SGCL) - Agriculture - Mines 	6	4	9	1
Forécariah	<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Habitat - Préfecture - Mines 	10 dont 2 ex-membres de CF	15	18	7

Préfecture	Structures contactées	Cadres interviewés	Sages et leaders communautaires	Hommes	Femmes
Kérouané	<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Habitat - Préfecture (préfet) - Mines 	5	6	11	0
Kindia	<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Habitat - Préfecture (préfet) - Mines 	4	6	7	3
Kissidougou	<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Habitat - Préfecture (préfet) - Mines 	5	6	8	3
Macenta	<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Habitat - Préfecture (préfet) - Mines 	6	7	10	3
Mamou	<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture - Habitat - Préfecture - Mines 	11	7	13	5

Il importe de souligner, à ce niveau, qu'en raison du départ massif des fonctionnaires à la retraite au moment du diagnostic, l'équipe d'enquête a trouvé un nombre très limité d'ex-membres de CF. Dans la majorité des cas, elle a été reçue par des cadres qui venaient à peine d'être nommés à leurs postes respectifs. En outre, malgré les efforts consentis par l'équipe, rares ont été les anciens membres de CF qui ont accepté de se rendre disponibles pour les interviews.

3. EXISTENCE ET LOCALISATION DES CF

Dans les onze préfectures enquêtées, les CF n'ont été effectivement créées que dans cinq d'entre elles, à savoir : Beyla, Faranah, Mamou, Kindia et Forécariah. Dans les six préfectures restantes, elles n'ont pas connu d'existence effective, et les communautés concernées ignorent le terme. C'est le cas de Kérouané, Macenta, Boké, Boffa et Dubréka. Quant à la préfecture de Kissidougou, la mise en place d'une CF avait été annoncée par le préfet d'alors, mais cette annonce n'a pas été suivie d'action concrète.

La base institutionnelle des CF faisant l'objet de cette enquête a été les préfectures : elles ont toutes été mises en place pour couvrir les circonscriptions territoriales de leurs préfectures respectives. Aucune d'entre elles n'a été installée au niveau d'une commune urbaine.

Dans les cinq préfectures où les CF ont été mises en place, leur existence n'a été que de courte durée. Elles ont été créées en 2011 par un arrêté du ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat et suspendues par un décret présidentiel pris le 17 décembre 2014. Au moment de la collecte des données sur le terrain, toutes les CF mises en place par l'arrêté ministériel avaient été suspendues sur l'ensemble du territoire national. En revanche, l'équipe a constaté la mise en place des commissions domaniales ad hoc créées par les préfets des localités concernées et faisant office de CF dans certaines préfectures. Mais ces entités n'avaient pas d'attributions claires, et leurs compositions et leurs attributions n'étaient pas conformes aux dispositions des articles 49 et 50 du CFD. En réalité, elles n'étaient pas opérationnelles au sens propre du terme.

Enfin, il importe de noter que, dans l'ensemble des communes dites de convergence, aucune CF n'a été effectivement mise en place par le MATD. Il semble que l'annonce du ministère n'a pas été suivie d'action concrète sur le terrain et tous les entretiens réalisés ont confirmé cette situation. Le tableau suivant présente les résultats obtenus à l'issue de la mission de diagnostic.

Tableau 2. Existence et localisation des CF dans les localités ciblées

Préfecture	Mise en place	Composition	Statut actuel	Observation
Boké	Absence de CF	N/A	N/A	L'enquête a révélé qu'aucune CF n'a été installée
Boffa	Absence de CF	N/A	N/A	Absence de CF
Dubrêka	Absence de CF	N/A	N/A	Absence de CF
Kérouané	Absence de CF	N/A	N/A	Absence de CF
Beyla	Mise en place en 2011	Composition prévue aux dispositions de l'article 50 du CFD, plus les représentants des communes rurales situées sur le territoire de la préfecture	Non opérationnelle depuis la publication du décret de suspension des CF en 2014	La CF a existé pour une courte période avec l'appui financier de Rio Tinto
Macenta	Absence de CF	N/A	N/A	Une structure similaire aurait été récemment mise en place en 2021 par les autorités locales
Kissidougou	Absence de CF	N/A	N/A	Absence de CF
Faranah	Mise en place le 6 mars 2012	Conforme aux dispositions de l'article 50 du CFD, plus la représentation du ministère de l'Environnement	Non opérationnelle depuis la publication du décret de suspension des CF en 2014	Absence de CF depuis 2014 Une structure ad hoc serait mise en place le 17 janvier 2022 par le préfet
Mamou	Mise en place en vertu du décret	Conforme à l'article 50 du CFD	Non opérationnelle depuis la publication du décret de suspension des CF en 2014	Fonctionnement effectif à l'époque
Kindia	Mise en place en vertu du décret	Conforme à l'article 50 du CFD	Non opérationnelle depuis la publication du décret de suspension des CF en 2014	La CF a existé de 2011 à 2014
Forécariah	Mise en place en vertu du décret	Conforme à l'article 50 du CFD	Non opérationnelle depuis la publication du décret de suspension des CF en 2014	La CF a existé de 2011 à 2014

4. COMPOSITION DES CF

4.1 Composition en Guinée

La CF est un organe collégial chargé d'assister les autorités préfectorales compétentes dans le cadre de la gestion foncière.

Pour rappel, l'article 50 du CFD fixe la composition des CF à sept membres dont quatre nommés par : le ministre chargé de l'Urbanisme ; le ministre chargé de l'Agriculture ; le ministre chargé de l'Intérieur ; le ministre chargé des Mines. Et trois membres désignés par le préfet ou par le gouverneur de la ville de Conakry, pour les communes de Conakry, parmi les personnalités locales reconnues pour leur compétence et leur expérience. La présidence de la commission est assurée par le représentant du ministère de l'Urbanisme.

Le premier constat qui se dégage de cette ossature est son caractère purement administratif. Le choix des membres des CF ne repose sur aucune base de légitimité locale. Les acteurs communautaires locaux n'y sont pas représentés (sages, jeunes, agriculteurs, pêcheurs, chasseurs, éleveurs, etc.), contrairement à certains pays de la sous-région (voir ci-dessous). Les structures décentralisées (communes urbaines et rurales) y sont également absentes.

Toutefois, l'article 280 du CCL, disposant que « *les communes sont membres de plein droit de toute commission foncière ou domaniale régionale ou préfectorale* », a été pris en compte dans certaines préfectures. A Beyla par exemple, les cadres interviewés ont confirmé que les maires des communes rurales de développement étaient membres de la CF et participaient à toutes les délibérations de la structure.

Dans certains endroits, l'écart entre les CF mises en place et les acteurs locaux et coutumiers a rendu la situation plus compliquée. Dans la localité de Seguelen à Forécariah, par exemple, un ancien membre de la CF de cette préfecture a relaté une anecdote à l'équipe, sans préciser de date : l'expropriation d'un site culturel au profit du projet d'une compagnie minière a failli créer un réel conflit entre la CF d'alors et les communautés concernées, qui auraient opposé un refus catégorique à la cession de ce site. En effet, les populations se sont montrées intraitables face à l'expropriation de leur site culturel par la société. Il a fallu l'intervention des personnes ayant la maîtrise des coutumes locales et des relations avec les acteurs coutumiers pour convaincre ces communautés d'accepter de céder ledit site en contrepartie d'une compensation.

Sur le terrain, du fait de l'exclusion des communes de la composition de la plupart des CF, l'équipe d'enquête a constaté une faible responsabilisation des communes urbaines et rurales dans la gestion du foncier. Celles-ci ont un rôle qui se limite principalement à la tenue et à la gestion des plans fonciers, lesquels n'ont pas d'existence réelle dans la plupart des cas. Il en résulte que la composition actuelle des CF ne prévoit pas la représentation des collectivités locales. Or, dans le contexte de la décentralisation recherchée, une meilleure gestion foncière et, surtout, une prise en considération de la diversité des intérêts fonciers légitimes en présence, notamment ceux des communes et des populations locales, nécessitent un rapprochement du pouvoir de décision avec les structures de base.

4.2 Comparaison avec le Mali, le Sénégal et le Niger

Le tableau 3 présente la composition des CF en Guinée et dans trois pays de la sous-région.

Tableau 3. Composition des CF en Guinée, au Mali, au Sénégal et au Niger

Guinée	Mali	Sénégal	Niger
<p>Selon l'article 50 du CFD, la CF est composée de 7 membres. Il s'agit de 4 membres des ministères des Mines, de l'Urbanisme, de l'Administration du Territoire et de l'Agriculture, ainsi que de 3 membres nommés par le préfet ou le gouverneur.</p>	<p>Selon le décret No 2018/0333/P-RMDU du 04 avril 2018, la commission foncière villageoise ou de fraction (Cofov) est composée du chef de village ou de fraction, le chef coutumier, le représentant du conseil de village, le représentant des corporations professionnelles, le représentant des jeunes, la représentante des femmes et un rapporteur.</p> <p>La Cofov pourra également faire appel à toute personne ressource ayant une expertise pouvant l'aider à accomplir ses missions.</p>	<p>Le conseil municipal est le gestionnaire des terres du domaine national en milieu rural. Il est, à ce titre, l'acteur principal du foncier rural. Le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil. En outre, il existe des mécanismes et des structures chargés d'éclairer ou d'accompagner la mise en application des décisions du conseil. Il s'agit essentiellement de la « <i>commission domaniale</i> » composée de conseillers municipaux (pour un mandat de 5 ans). Le chef de village, représentant du village, est membre de droit de la commission domaniale, si la commission intervient dans son village. Cette ouverture permet d'éviter une gestion unilatérale de cette ressource très sensible en zone rurale et d'impliquer le village dans le processus décisionnel. Plusieurs textes prévoient cette compétence foncière pour ces communautés rurales.</p>	<p>1- Cofo départementale</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Autorités administratives 2- Chefs cantons/groupements 3- Représentants utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, bûcherons, exploitants des points d'eau, apiculteurs, etc.) 4- Services techniques départementaux du développement rural 5- Représentantes des femmes 6- Représentants des jeunes ruraux <p>2- Cofo communales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Elus communaux avec maire comme président de la Cofocom 2- Chefs cantons/groupements 3- Représentants utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, bûcherons, exploitants des points d'eau, apiculteurs, etc.) 4- Services techniques communaux du développement rural 5- Elus municipaux 6- Représentantes des femmes 7- Représentants des jeunes ruraux <p>3- Cofo de base</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Chef village/tribu comme président 2- Représentants utilisateurs (agriculteurs, éleveurs)

Le tableau 4 présente le niveau d’implantation des CF dans les quatre pays.

Tableau 4. Niveau d’implantation des CF en Guinée, au Mali, au Sénégal et au Niger

Guinée	Mali	Sénégal	Niger
Selon l’article 49 du CFD, la CF est créée auprès de chaque préfecture et commune urbaine de la ville de Conakry.	Les Cofov sont implantées au niveau des villages et de la fraction. Dans certaines régions les commissions communales continuent d’opérer conformément à leur mandat de 2009. Elles sont antérieures à la loi N° 2017-001/ du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole.	Dans la législation sénégalaise, les commissions domaniales sont des commissions techniques mises en place à l’échelle de la commune ¹⁴ par le conseil municipal. Les commissions domaniales sont installées au niveau des villages.	Les CF sont implantés à 3 niveaux : 1- départemental (commission foncière départementale, cofodep) ; 2- communal (commission foncière communale, cofocom) (commune urbaine ou rurale) ; 3- commission foncière de base (cofob) au niveau de la base village ou tribu.

¹⁴ Au plan institutionnel et légal, la commune est l’échelon le plus bas en matière de gestion des terres. L’article 156 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) de 2013 dispose que le conseil municipal peut former, au cours de la première session annuelle, des commissions pour l’étude des questions entrant dans ses attributions. C’est cette disposition qui prévoit la commission domaniale au niveau de la commune.

Au regard de la composition et du niveau d'implantation des CF, l'exemple malien est un modèle à suivre. Car, dans le cadre institutionnel du foncier malien, en plus des CF communales instituées au niveau communal, les villages et les fractions constituent la cellule de base des questions foncières en milieu rural, avec les Cofov (voir tableaux 3 et 4).

En outre, les membres de la Cofov sont nommés par décision du sous-préfet sur la base du procès-verbal de mise en place dressé par l'assemblée du village qui choisit ces membres pour leur légitimité et leur crédibilité dans le village. La nomination par le sous-préfet intervient donc uniquement pour entériner la décision de cette assemblée et lui conférer un caractère administratif et officiel. Les membres des Cofov au Mali ont un mandat de cinq ans renouvelable et leurs fonctions sont gratuites.

La leçon que la Guinée devrait tirer de cette pratique est de savoir que le choix des membres de CF doit inclure nécessairement les représentants de toutes les catégories socioprofessionnelles de la communauté, et ne résulte pas d'une simple décision administrative.

5. ROLE DES CF

L'enquête a révélé que l'implication effective des CF de Guinée dans la gestion du foncier rural a été très limitée comparativement à leurs homologues du Mali ou du Niger qui exercent une influence remarquable dans leurs zones d'influence respectives.

5.1 Rôle des CF en république de Guinée

Pour apprécier l'effectivité des CF enquêtées, l'équipe s'est appuyée sur les prérogatives légales qui leur sont dévolues. Pour rappel, l'article 49 du CFD dispose : « *Il est créé auprès de chaque préfecture et de chaque commune de la ville de Conakry, une commission foncière chargée :*

- *De constater s'il y a lieu, l'effectivité de la mise en valeur des terrains ;*
- *De tenter de concilier les parties ou de donner son avis sur le montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que sur le prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption ;*
- *De donner son avis sur les opérations immobilières et sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale ».*

De ce qui précède, il ressort que les CF ont un statut essentiellement consultatif en Guinée. Elles ne sont pas de véritables organes de gestion du foncier à l'instar des Cofov au Mali et des CF départementales, communales et villageoises du Niger, qui sont de véritables organes délibérants dans leurs juridictions respectives.

5.1.1 Rôle des CF dans la constatation de la mise en valeur des terrains

La définition de la notion juridique de mise en valeur commande qu'on définisse d'abord ce qu'on entend par valeur. Ainsi, du latin *valorem*, le mot valeur désigne, au sens courant, le prix

en argent auquel un objet peut être échangé ou vendu¹⁵. C'est aussi le caractère mesurable (d'un objet) en tant que susceptible d'être échangé, d'être désiré.

Selon le vocabulaire juridique, la valeur signifie ce que vaut en argent une chose¹⁶. En économie, la valeur renvoie à la qualité d'une chose fondée sur son utilité objective ou subjective. En ce sens, mettre en valeur une terre revient à la rendre utile pour l'épanouissement économique et social des humains. Elle se caractérise alors par l'occupation ou l'exploitation du sol ou par une emprise évidente des humains sur la terre, se traduisant par une possession ou un faire-valoir indirect.

Selon l'alinéa 2 de l'article 52 du CFD, la mise en valeur consiste :

- Dans les zones urbaines, en constructions édifiées en conformité avec les dispositions du règlement national d'urbanisme ;
- Dans les zones rurales, en constructions, ouvrages, travaux d'irrigation et de drainage, plantations d'arbres ou cultures de plantes.

Dans le même sillage, les articles 40 à 42 du CFD prévoient l'obtention du droit de propriété d'une terre vacante sans propriétaire par celui qui la met en valeur. Et, comme mentionné ci-dessus, la mise en valeur peut être cruciale, en particulier pour les détenteurs de droits fonciers coutumiers puisque l'article 39 du CFD reconnaît les droits de ceux qui mettent en valeur les terres sous certaines conditions.

Selon la procédure décrite par certains cadres interviewés sur place, dans les communes rurales, conformément aux dispositions des articles 40 à 48 du CFD, toutes les demandes d'attribution de terres inoccupées sont adressées au préfet dont relève la localité concernée. La parcelle attribuée est censée être notée sur le plan foncier et enregistrée dans le livre foncier. Ce sont les étapes nécessaires à franchir avant la délivrance d'un titre foncier au profit du bénéficiaire de l'attribution de ladite terre.

Dans cette procédure, il est exigé au bénéficiaire de payer une certaine somme d'argent à la collectivité où est située la parcelle et qui a l'attribuée à ce demandeur. De telles attributions de terres sont sujettes à certaines conditions, telles que la mise en valeur de la terre dans un certain délai. Dans le cas du non-respect de ces conditions, la collectivité a le droit de déposséder le bénéficiaire de cette terre (articles 40 à 48 du CFD).

Cependant, il importe de faire remarquer que, dans la plupart des localités rurales visitées, la procédure décrite ci-dessus est peu usitée, en raison de l'indisponibilité des plans fonciers, de la complexité des procédures et des frais élevés de l'immatriculation foncière, ainsi que de l'éloignement géographique des bureaux de conservation foncière. D'ailleurs, selon le droit coutumier en vigueur dans la plupart de ces zones rurales, l'hypothèse de terres vacantes est rarement retenue, car celles-ci sont généralement attribuées à une communauté, une famille ou une lignée.

¹⁵ *Le Petit Larousse*, 2014, p. 1186.

¹⁶ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, 2012, Paris, Puf, 2e éd., p. 1052.

Or, s'il est vrai que le législateur guinéen prend en compte la mise en valeur pour établir les droits en vue de l'octroi du titre de propriété, il reste évident que, dans les esprits des individus et des collectivités coutumières, c'est la logique du premier occupant qui compte. Il en résulte que, selon les coutumes en vigueur, l'acquisition d'une terre n'est pas subordonnée à sa mise en valeur.

En outre, par exemple, les éleveurs ne « *mettent en valeur* » que rarement les terres à cause de la transhumance. Par contre, ils jouent un rôle clé dans la maintenance de la fertilité des sols. Selon la règle de mise en valeur, ils n'ont pas de droits sur la terre.

Sur le terrain, les personnes enquêtées ne se sont pas assez prononcées sur le rôle joué par les CF dans la constatation de la mise en valeur des terres. Il semble que cette prérogative des CF, bien que légale, soit peu applicable en milieu rural, ou alors qu'elle trouve son application dans le cas des terrains inoccupés. Or, dans les villages, il est rare de trouver des terres inoccupées qui n'ont pas de propriétaires.

Dans tous les cas révélés, les CF ont toujours eu recours à la médiation des autorités coutumières et villageoises et non à un jugement basé sur la mise en valeur des terres concernées. Car cette notion est appréhendée comme un mécanisme d'appropriation privative du sol, que la plupart des coutumes locales ne reconnaissent pas. Toutefois, dans certaines localités, l'appropriation individuelle des terres par le biais des acquisitions est entrée dans les pratiques coutumières à travers la marchandisation des ressources naturelles.

5.1.2 Mécanismes de prévention et de résolution des conflits fonciers en milieu rural

Il faut commencer par signaler que le CFD ne confère pas d'attributions directes et spécifiques aux CF en ce qui concerne la prévention et la résolution des conflits fonciers. Cependant, dans la pratique, un rôle est dévolu aux CF en matière de conciliation des parties dans le processus de fixation du montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique : elles interviennent ainsi parfois dans la résolution de certains conflits fonciers, en raison de leur influence dans les localités. A titre illustratif, un ancien directeur préfectoral de l'Habitat de Forécariah et ex-membre de la CF préfectorale a confié à l'équipe d'enquête quelques-unes de ses interventions en tant que conciliateur dans certaines crises foncières qui ont éclaté dans sa localité à l'époque.

A ce niveau, l'enquête a révélé la coexistence de trois mécanismes de résolution des conflits : i) la résolution selon le droit coutumier impliquant les autorités traditionnelles et les membres de la communauté ; ii) la solution à l'amiable pilotée par les autorités administratives ; iii) le recours aux tribunaux. Selon les personnes et entités enquêtées, les conflits fonciers en milieu rural sont récurrents et revêtent diverses formes (conflits entre éleveurs et agriculteurs, conflits entre Etat et propriétaires coutumiers, conflits entre communautés elles-mêmes, et conflits entre communautés et investisseurs).

Dans la plupart des cas, les démarches commencent par une proposition de solution à l'amiable, soit à l'initiative des agents des services techniques saisis, soit sur demande d'une des parties du litige ou des leaders communautaires. A ce stade de la procédure, l'implication conjointe des acteurs administratifs et communautaires est souvent sollicitée. Toutefois, dans la majorité

des cas, le niveau élevé de sectorisation de la gouvernance foncière surtout en milieu rural crée des conflits de compétence qui entravent le bon fonctionnement de ce mécanisme. Les représentants préfectoraux des différents ministères impliqués voulant exercer effectivement leurs domaines de pouvoirs respectifs (habitat, mines, environnement et agriculture), les démarches sont souvent biaisées et contradictoires. A Kissidougou par exemple, il a été porté à la connaissance des enquêteurs que le directeur préfectoral des Mines aurait sciemment caché aux autres acteurs techniques préfectoraux un document référentiel important destiné à servir de guide pour les opérations de compensation de Winning Consortium Society (WCS), uniquement dans le but de s’arroger davantage de prérogatives et de bénéfices pécuniaires¹⁷.

Dans la pratique, les CF visitées ont, par le passé et selon les informations reçues par l’équipe de diagnostic sur le terrain, joué par endroit un rôle important dans la prévention des conflits fonciers. Elles agissaient en amont, préalablement à la saisine des tribunaux, laquelle saisine était probablement abandonnée lorsque la conciliation mettait fin au conflit avec l’appui des acteurs coutumiers. Selon les cadres des services préfectoraux interviewés, les conflits relatifs aux questions foncières les plus récurrentes en milieu rural se présentent en général comme suit :

- En l’absence de documents écrits, réclamation par plusieurs personnes du droit de propriété pour la même parcelle ;
- Des conflits entre des personnes ayant utilisé une terre pendant une longue période et d’autres qui réclament le droit de propriété de cette terre ;
- La vente par les propriétaires d’une terre à plus d’une personne ;
- La vente d’une parcelle par une personne qui n’a aucun droit de propriété ;
- Un conflit entre le propriétaire localement reconnu et l’attributaire par l’Etat de la terre ;
- Un désaccord au sujet des limites et de l’extension d’une parcelle au moment du levé topographique ;
- Un conflit entre les héritiers au sujet du droit de vente ou de jouissance d’une terre collective (familiale ou lignagère) ;
- Un conflit entre des individus ou des villages et l’Etat.

En pratique, ces conflits sont souvent résolus au niveau le plus bas, c’est-à-dire au niveau du village, du district ou de la commune rurale où ils sont nés. L’équipe de l’enquête n’a pas été en possession des procès-verbaux délivrés à cet effet, toutefois de nombreux témoignages verbaux l’ont affirmé. Cette approche, telle que décrite ci-dessus, s’appesantit le plus souvent sur les mécanismes communautaires de résolution des conflits et est courante en Guinée profonde.

Pour renforcer l’efficacité des CF en matière de conciliation, la représentation des structures locales en leur sein s’avère cruciale. Au Niger par exemple, selon l’expérience partagée, la conciliation se fait d’abord devant le chef de village ou de tribu ; à défaut, elle se fait devant le chef de canton, de groupement ou le sultan. La personne habilitée à faire la conciliation est le chef traditionnel qui a compétence sur la ressource qui fait l’objet du conflit (champ, jardin,

¹⁷ L’auteur de cette information, obtenue en février 2022, a requis l’anonymat de peur des représailles de la personne concernée.

aire de pâturage, couloir de passage, puits, mare). En cas de réussite de la conciliation, celle-ci est sanctionnée par un procès-verbal de conciliation. En cas de désaccord, il est dressé un procès-verbal de non-conciliation et le litige est déféré par-devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel il est institué un juge compétent pour les affaires rurales.

Dans la plupart des préfectures enquêtées, l'équipe a constaté une forte implication des mécanismes traditionnels de prévention et de gestion des conflits qui servaient de boussole pour les CF dans l'exercice de leurs missions. Les acteurs principaux de ces mécanismes sont les chefs de village, les autorités religieuses et coutumières ainsi que les conseils de sages et les personnes ressources.

Au regard des mécanismes modernes de prévention et de gestion des conflits, les populations rurales ont souvent recours à la mairie, aux services techniques et à la justice. Selon un ancien membre de la CF de Forécariah, la CF dont il était membre sollicitait toujours l'expertise des agents techniques pour des besoins d'enquêtes sociologiques et de levés topographiques.

A l'époque, lorsqu'un conflit foncier éclatait dans une localité, les membres de la CF s'y rendaient aux fins de constater la situation et d'entendre les parties et les riverains. Ils demandaient ensuite les avis des sages et des coutumiers, sur la base desquels ils proposaient une solution aux parties qui demeuraient libres de l'accepter ou de la refuser. A défaut de trouver un accord entre les parties, la justice devenait l'ultime recours.

Selon certains citoyens et leaders communautaires interviewés, les populations locales ont très peu de connaissances ou d'informations sur les mécanismes modernes (tribunaux) et ne sont pas en mesure d'en comprendre les procédures et d'en supporter les frais. La justice demeure donc le recours final et la dernière alternative mise à la disposition des parties.

5.1.3 Rôle des CF dans la détermination du montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, et du prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption

Pour rappel, l'une des missions des CF (article 49 du CFD) est de donner leur avis sur le montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que sur le prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption.

En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, la procédure suivie à l'époque par les CF, telle que décrite par les agents interrogés, se présente comme suit : la procédure était déclenchée lorsqu'un propriétaire foncier refusait de céder toute sa propriété ou une partie de celle-ci à l'Etat qui la demande pour un intérêt public (construction d'une route par exemple) ; l'Etat se réservait alors le droit de saisir de force cette terre, moyennant le paiement au propriétaire d'une juste compensation. Les CF intervenaient donc dans ce processus en facilitant l'obtention d'un accord et la détermination de la valeur vénale des biens en cause. Le montant de la compensation était décidé par mutuel consentement entre l'Etat et le propriétaire. A défaut d'un accord à l'amiable, le litige était porté devant la justice, ce qui arrivait très rarement.

Dans certains cas, il pouvait arriver que l'Etat demande en urgence l'expropriation d'une parcelle particulière pour un besoin particulier d'intérêt public. Un tel désir était donc évalué et éventuellement soutenu par la commission foncière. Après l'approbation de la commission, une compensation provisoire était payée au propriétaire jusqu'à la détermination du montant de la compensation par la méthode usuelle.

En ce qui concerne la détermination du montant des indemnités en cas d'expropriation, l'absence de documents standards comportant des barèmes d'indemnisation et de mécanismes appropriés d'évaluation des biens entraîne des contestations et des tensions entre les CF et les citoyens victimes d'expropriation. En effet, la détermination de la valeur monétaire des biens constitue souvent une source d'incompréhension entre des promoteurs de projets et des citoyens victimes d'expropriation. Dans la préfecture de Kérouané par exemple, la société minière WCS a procédé au paiement des compensations sur la base de la matrice appliquée dans la zone minière de Boké, ce qui aurait suscité la frustration des citoyens bénéficiaires qui trouvaient le montant de leur compensation très dérisoire.

Pourtant, en la matière, trois types de documents ont existé : un document établi par le MA depuis 2008, caduque de nos jours ; un document présenté par Rio Tinto ; et un dernier, en cours d'adoption depuis 2019¹⁸.

En ce qui concerne la détermination des prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption, l'équipe a constaté que le rôle joué par les CF visitées a été relativement limité. A Kissidougou, cependant, l'équipe a été informée, sans y avoir accès, de l'existence d'un document référentiel qui servait de guide pour les opérations de compensation de WCS¹⁹.

Enfin, le gouvernement guinéen a lancé, en 2019, l'élaboration d'un référentiel national pour harmoniser les pratiques relatives à la réinstallation des populations impactées par les projets de développement. Au moment de la rédaction de ce rapport, ledit référentiel était toujours en cours de finalisation. Ce document prévoit une meilleure définition des personnes et communautés impactées et une méthodologie améliorée pour calculer les indemnisations en nature/espèces/services publics.

5.1.4 Rôle des CF dans l'élaboration des politiques foncières

Le CFD confère aux CF une mission consultative, et non la moindre : celle de donner un avis sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière générale de la collectivité territoriale.

En revanche, dans la pratique, l'on pourrait s'interroger sur les modalités d'accomplissement de cette prérogative, étant donné que la conception de la politique foncière s'effectue au niveau central et que les préfectures elles-mêmes ne sont pas dotées d'attributions officielles en la matière.

¹⁸ Information fournie par le DPA de Dubréka, M. Sylla Seydouba. L'équipe n'a cependant ni vu les documents concernés, ni pris connaissance de leur contenu.

¹⁹ Malgré son insistance, l'équipe n'a pas pu obtenir des copies de ces documents ni savoir où et avec qui ils se trouvaient.

Sur le plan local, l'équipe a constaté que l'absence de politique cohérente de gestion du patrimoine foncier local ne permettait pas aux CF d'être efficaces dans leur action. Cette situation se manifeste particulièrement dans la gestion des terres relevant du domaine privé de l'Etat par ses représentants locaux. Selon les interviews réalisées, ces terres sont cédées en zone rurale sous forme de concessions provisoires, souvent sans contrepartie financière ni éventuelles conditions particulières notamment de mise en valeur.

5.1.5 Enregistrement et protection des droits fonciers

Inspiré du *Torrens Act* australien, le système de l'immatriculation a été introduit en Guinée pendant la période coloniale. Il visait à répondre à la volonté de donner, dans les territoires coloniaux, une base certaine à la propriété foncière et d'assurer une transmission sécurisée des droits réels. L'immatriculation foncière est une procédure administrative d'enregistrement (du bas latin *matricula*, pour « registre ») par laquelle l'autorité compétente reconnaît l'existence d'un droit de propriété sur un immeuble géométriquement et spatialement identifié²⁰. A l'époque coloniale, il s'agissait de publier, dans des registres appelés « livres fonciers », les droits de propriété, les droits réels afférents ainsi que les modifications pouvant les affecter au cours de leur vie juridique.

Sur le plan pratique, le mécanisme d'immatriculation a progressivement pris la forme d'un véritable état civil des terres. Une fois un immeuble immatriculé, son régime était définitif, c'est-à-dire qu'il ne pouvait plus retomber sous le coup du droit foncier coutumier. Sur le plan administratif, l'immatriculation d'un immeuble sur les livres fonciers relève du Bureau de la conservation foncière qui tient compte du témoignage des coutumiers (articles 140 à 150 du CFD).

A l'origine, la gestion du patrimoine foncier reposait sur la mise en place d'un système d'information géographique, d'un plan foncier agricole et d'un plan cadastral. Ainsi, le système d'information géographique mis en place devait permettre de recueillir des informations sur la nature et l'étendue des droits individuels et collectifs sur les ressources foncières et les différents acteurs impliqués dans leur gestion, et ce, par zone agro écologique ou socioculturelle en tenant compte des us et coutumes du pays.

En Guinée, les terres rurales deviennent de plus en plus un bien marchand comme les autres. Que les transactions soient formalisées ou non par un acte, les chefs coutumiers et les sages sont presque toujours impliqués pour garantir que le vendeur est bien propriétaire de la terre et éviter des conflits ultérieurs. Des pratiques se sont mises en place pour formaliser les transactions. Selon la procédure décrite par les agents techniques interviewés, les parties à la transaction de vente et leurs témoins respectifs se déplacent sur le terrain avec un représentant des sages, un ou des agents des services techniques préfectoraux concernés (urbanisme ou agriculture selon les cas), ainsi que les voisins et, ensemble, ils déterminent les limites du terrain, puis concluent l'accord de vente.

²⁰ CONDE J.P., juin 2020, *Analyse des textes législatifs et réglementaires et des processus sectoriels en cours en Guinée*, p. 23.

Sous l'égide du CFD, les CF n'ont pas un rôle direct au regard du processus d'immatriculation et de protection des droits fonciers. Toutefois, la mission d'élaboration de la politique foncière prévue à l'article 49 alinéa 3 du CFD leur offre la possibilité de faire des propositions concrètes en faveur de l'amélioration des procédures d'enregistrement des droits fonciers légitimes. Par ailleurs, compte tenu de la marchandisation galopante des terres rurales, les détenteurs des droits fonciers sont souvent encouragés par les agents techniques membres des CF à faire immatriculer leurs propriétés afin d'éviter des conflits éventuels.

En réalité pourtant, rares sont les paysans capables de comprendre et de supporter les difficultés liées à l'éloignement géographique des services de délivrance des documents concernés, à la lourdeur des procédures administratives exigées et surtout aux frais afférents. A titre illustratif, le directeur préfectoral de l'Agriculture de Kérouané a souligné, lors de son entretien avec l'équipe de collecte, le ras-le-bol des habitants de certains villages lointains de sa juridiction qui ne peuvent se rendre à Kankan, seul lieu de délivrance des titres fonciers pour toute la région administrative.

5.1.6 Appui logistique et financier

Dans l'ensemble des préfectures visitées, le manque de soutien logistique et financier de l'Etat à l'égard des CF a été relevé. Les CF éprouvaient un manque criant de capacités humaines, financières et logistiques pour faire face aux nombreux enjeux liés à l'accomplissement de leur mission. A cet égard, le directeur préfectoral de l'Agriculture de Boké a affirmé qu'en l'espace de douze ans, sa structure n'a pu bénéficier que d'une seule moto offerte par l'Etat. Il a fait montre des difficultés qu'il rencontre dans ses déplacements vers les confins reculés de sa juridiction faute de moyen de déplacement.

Au regard du fonctionnement effectif des CF mises en place, le constat général est que la plupart d'entre elles ont fonctionné avec l'appui financier de Rio Tinto. Leur mission principale consistait à assurer une gestion pacifique des transactions foncières liées au projet de construction d'une ligne ferroviaire reliant la préfecture de Beyla, qui abrite les gisements de fer exploités par Rio Tinto, au port d'embarquement situé dans la préfecture de Forécariah. Selon les cadres et anciens membres des CF interviewés sur la question, les CF auraient bien rempli cette mission : elles ont pu favoriser le règlement à l'amiable et de proximité des conflits fonciers en cause.

5.2 Comparaison avec le Mali, le Sénégal et le Niger

Le tableau 5 résume les missions des CF dans les quatre pays.

Tableau 5. Description des rôles dévolus aux CF en Guinée, au Mali, au Sénégal et au Niger

Guinée	Mali	Sénégal	Niger
<p>Selon l'article 49 du CFD, la CF a pour rôle de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - constater, s'il y a lieu, l'effectivité de la mise en valeur des terrains ; - tenter de concilier les parties ou de donner son avis sur le montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que sur le prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption ; - donner son avis sur les opérations immobilières et sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale. 	<p>Le rôle de la Cofov est de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - prévenir les conflits et mettre en place des processus de conciliation ; - sécuriser les droits fonciers coutumiers des communautés par des attestations de détention coutumière, et contribuer à l'obtention des attestations de possession foncière (il faut la signature du président de la Cofov pour obtenir cette attestation) ; - délimiter et matérialiser les terres collectives coutumières des villages et des familles ; - enregistrer et viser toutes les transactions villageoises. 	<p>La commission domaniale est l'une des commissions techniques de la commune. Elle est chargée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de préparer toutes les délibérations foncières et de veiller à leur application au niveau des villages ; - d'appuyer le conseil municipal sur la prévention et la résolution des conflits fonciers qui pourraient éclater dans les villages ; - de recenser les demandes qui nécessitent une investigation préalable à la session du conseil municipal ; - de la mission d'investigation avec notamment l'appui du Centre d'appui au développement local (CADL)²¹, du chef de village et d'autres personnes ressources locales ; - d'évaluer la disponibilité de l'espace demandé ; - de rencontrer les voisins, exploitants, occupants limitrophes pour recueillir leur avis sur l'emprise de l'affectation, évaluer les conflits, recueillir autant que faire se peut un consensus ; - de localiser le site et d'apprécier le type de mise en valeur au regard du zonage du plan d'occupation et d'affectation des sols (pour les communes qui en disposent). <p>Son président informe les conseillers municipaux membres de la commission et les membres associés de la mission et de la date des opérations.</p>	<p>Le rôle des commissions foncières (Cof) est la prévention des conflits à travers la sécurisation foncière et l'offre d'expertise aux autorités administratives, traditionnelles et judiciaires dans la gestion des conflits fonciers ruraux.</p> <p>Les Cof sont chargées d'un certain nombre d'activités selon leur niveau : central, régional, départemental, communal, de village ou de tribu.</p> <p>Les Cof départementales (Cofodep) sont chargées de la mise en place des CF communales (Cofocom) qui sont à leur tour chargées de mettre en place les CF de base (Cofob).</p>

²¹ De plus en plus en milieu rural, il est fait appel aux services d'un géomètre agréé ou d'un agent du cadastre au niveau local.

Le tableau suivant présente un aperçu comparatif des CF de la Guinée, du Mali, du Sénégal et du Niger.

Tableau 6. Aperçu comparatif des CF de la Guinée, du Mali, du Sénégal et du Niger

Pays	Cadre légal	Composition	Attributions	Niveau
Guinée	<p>1- Ordonnance O/92/019 du 30 mars 1992 portant Code foncier et domaniale</p> <p>2- Loi ordinaire L/2017/040/an du 24 février 2017 portant Code révisé des collectivités locales de la république de Guinée</p> <p>3- Arrêté N°A/2011/8360/MUHC/CAB portant mise en place des commissions foncières dans les préfectures de Beyla, Macenta, Kérouané, Kankan, Kissidougou, Kouroussa, Faranah, Mamou, Kindia et Forécariah</p> <p>4- Décret présidentiel du 19 septembre 2014 portant suspension des commissions foncières et domaniales ou toutes structures assimilées, créées au niveau des préfectures et des communes</p>	<p>7 membres dont 4 membres nommés par :</p> <p>1- le ministre chargé de l'Urbanisme ;</p> <p>2- le ministre chargé de l'Agriculture ;</p> <p>3- le ministre chargé de l'Intérieur ;</p> <p>4- le ministre chargé des Mines.</p> <p>Et 3 membres désignés par le préfet ou par le gouverneur de la ville de Conakry, pour les communes de Conakry, parmi les personnalités locales reconnues pour leur compétence et leur expérience.</p>	<p>1- Constater s'il y a lieu l'effectivité de la mise en valeur des terrains</p> <p>2- Tenter de concilier les parties ou de donner son avis sur le montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que sur le prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption</p> <p>3- Donner son avis sur les opérations immobilières et sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale</p>	Préfecture

Pays	Cadre légal	Composition	Attributions	Niveau
Mali	<p>1- Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier</p> <p>2- Loi N° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole</p> <p>3- Décret N°09-011/P-RM du 19 janvier 2009 portant attribution, composition et modalités de fonctionnement des commissions foncières locales et communales</p> <p>4- Décret N°2018-0333/P-RM du 04 avril 2018 fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission foncière villageoise ou de fraction</p>	<p>La Cofov est composée du chef de village ou de fraction, du chef coutumier, du représentant du conseil de village, du représentant des corporations professionnelles, du représentant des jeunes, de la représentante des femmes et d'un rapporteur.</p> <p>La Cofov pourra également faire appel à toute personne ressource ayant une expertise pouvant l'aider à accomplir ses missions.</p>	<p>Le rôle de la Cofov est de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - prévenir les conflits et mettre en place des processus de conciliation ; - sécuriser les droits fonciers coutumiers des communautés par des attestations de détentions coutumières, et contribuer à l'obtention des attestations de possession foncière (il faut la signature du président de la Cofov pour obtenir cette attestation) ; - délimiter et matérialiser les terres collectives coutumières des villages et des familles ; - enregistrer et viser toutes les transactions villageoises ; - enregistrer les us et coutumes de gestion des terres et faire des conventions locales. 	<p>Village</p> <p>Fraction</p> <p>Dans certaines régions les commissions communales continuent d'opérer conformément à leur mandat de 2009. Elles sont antérieures à la loi N°2017- 001/ du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole.</p>

Pays	Cadre légal	Composition	Attributions	Niveau
<p>Niger</p>	<p>1- Ordonnance N°93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural</p> <p>2- Décret N°97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code</p> <p>3- Arrêté 98MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des Cofocom et Cofob</p> <p>4- Arrêté N°013 /MDA/CNCR/SP du 19 avril 2006 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des Secrétariats permanents régionaux du Code</p>	<p>1- Cofo départementale</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Autorités administratives 2- Chefs cantons/groupements 3- Représentants utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, bûcherons, exploitants des points d'eau, apiculteurs, etc.) 4- Services techniques départementaux du développement rural 5- Représentantes des femmes 6- Représentants des jeunes ruraux <p>2- Cofo communales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Elus communaux avec maire comme président de la Cofocom 2- Chefs cantons/groupements 3- Représentants utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, bûcherons, exploitants des points d'eau, apiculteurs, etc.) 4- Services techniques communaux du développement rural 5- Elus municipaux 6- Représentantes des femmes 7- Représentants des jeunes ruraux <p>3- Cofo de base</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Chef village/tribu comme président 2- Représentants utilisateurs (agriculteurs, éleveurs) 	<p>Le rôle des commissions foncières (Cofo) est la prévention des conflits à travers la sécurisation foncière et l'offre d'expertise aux autorités administratives, traditionnelles et judiciaires dans la gestion des conflits fonciers ruraux.</p> <p>Les Cofo sont chargées d'un certain nombre d'activités selon leur niveau : central, régional, départemental, communal, de village ou de tribu.</p> <p>Les CF départementales (Cofodep) sont chargées de la mise en place des CF communales (Cofocom) qui sont à leur tour chargées de mettre en place les CF de base (Cofob).</p>	<p>Les Cofo sont implantées à 3 niveaux :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- départemental (commission foncière départementale - Cofodep) ; 2- communal (commission foncière communale - Cofocom) (commune urbaine ou rurale) ; 3- commission foncière de base (Cofob) au niveau de la base village et tribu.

Pays	Cadre légal	Composition	Attributions	Niveau
Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> - Le domaine national est régi par la loi 64-46 du 17 juin 1964 - Le domaine de l'Etat est régi par la loi 76-66 du 02 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat - Le domaine des particuliers est soumis à la propriété foncière régie par la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière - Loi n°76-66 du 02 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat - Les commissions domaniales sont régies par le Code des collectivités locales (article 229) - Circulaire n°486/MDCL/CAB/DCL du 28 août 2009 - Circulaire du Premier ministre n°0008 PM/SGG/SP - Loi n°64- 46 du 17 juin 1964 relative au domaine national - Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux collectivités locales et attribuant la gestion foncière à ces dernières - Loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière - Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales 	<p>La commission domaniale est composée :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1- du maire ; 2- du vice-président de la commission domaniale du conseil municipal ; 3- d'un élu parmi les conseillers ; 4- du cadastre ; 5- de l'urbanisme ; 6- des impôts et domaines. 	<p>La commission domaniale est chargée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de préparer toutes les délibérations foncières et de veiller à leur application au niveau des villages ; - d'appuyer le conseil municipal sur la prévention et la résolution des conflits fonciers qui pourraient éclater dans les villages ; - de recenser les demandes qui nécessitent une investigation préalable à la session du conseil municipal ; - de la mission d'investigation avec notamment l'appui du Centre d'appui au développement local (CADL), du chef de village et d'autres personnes ressources locales ; - d'évaluer la disponibilité de l'espace demandé ; - de rencontrer les voisins, exploitants, occupants limitrophes pour recueillir leur avis sur l'emprise de l'affectation, d'évaluer les conflits, de recueillir autant que faire se peut un consensus ; - de localiser le site et d'apprécier le type de mise en valeur au regard du zonage du Plan d'occupation et d'affectation des sols (pour les communes qui en disposent). <p>Son président informe les conseillers municipaux membres de la commission et les membres associés de la mission et de la date des opérations.</p>	<p>Dans la législation sénégalaise, les commissions domaniales sont des commissions techniques mises en place à l'échelle de la commune par le conseil municipal. Les commissions domaniales sont installées au niveau des villages.</p>

6. PARTICIPATION ET PROMOTION DES DROITS FONCIERS DES FEMMES AU SEIN DES CF

En ce qui concerne la question du genre, l'enquête a tout d'abord révélé un faible taux de participation des femmes au sein des CF dans les préfectures visitées. Or, selon les observations du terrain, l'équipe a noté que la femme paysanne en général participe de manière significative à la production agricole et contribue à assurer la sécurité alimentaire de son ménage ou de sa famille. Pourtant, elle participe moins au processus de gestion du patrimoine foncier de la famille.

Généralement, l'utilisation de la terre par les femmes en zone rurale n'est pas pérenne. Elles mobilisent le sol durant la saison pluvieuse pour une période n'excédant pas neuf mois ou un an. Les femmes ne développent pas en général de cultures susceptibles de mobiliser la terre sur plusieurs années (café, cacao, acajou, etc.). Elles se contentent des activités agricoles à courte durée, à l'exception des groupements féminins qui, dans certains cas spécifiques, ont la capacité d'exploiter de vastes étendues. Les droits fonciers exercés par les femmes sont donc en général précaires. Cette précarité les place dans une dépendance économique vis-à-vis des hommes.

On observe une abondance d'instruments (nationaux et internationaux) en vigueur en Guinée, interdisant toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Malgré cela, dans la majorité des cas enquêtés, l'accès de celles-ci aux ressources foncières en milieu rural est déterminé par les règles coutumières en vigueur, et le degré de violation des droits fonciers des femmes diffère d'une localité à une autre.

A Kérouané par exemple, le directeur préfectoral de l'Agriculture a précisé que les femmes et les hommes avaient les mêmes droits en ce qui concerne les procédures d'acquisition et de sécurisation des propriétés foncières dans cette préfecture. Toutefois, l'équipe a constaté l'emprise des règles coutumières sur certains aspects liés à l'exercice du droit de propriété foncière par les femmes. A Mamou et à Kindia en revanche, la prééminence des droits coutumiers visant à reléguer la femme au second plan a été soulignée par les cadres et individus interviewés.

La protection et la promotion des droits fonciers des femmes ne semblaient pas être une priorité absolue pour les CF ; leur mission principale se limitant à accompagner les opérations d'indemnisation et de compensation engendrées par les activités de la compagnie minière Rio Tinto.

7. DIFFICULTES RENCONTREES

Les enquêtes de terrain sont des activités qui ne peuvent se réaliser sans difficultés. Pour la réalisation du diagnostic des CF sur le terrain, des difficultés ont certes été rencontrées, mais elles n'ont pas été de nature à empêcher le déroulement normal de l'activité.

Le seul défi majeur identifié était d'accéder aux anciens cadres expérimentés, dont le départ a été massif après la prise du pouvoir par les militaires le 5 septembre 2021. Les nouveaux agents arrivés peinaient en effet à fournir des réponses adéquates sur les CF qui ont existé de manière éphémère. A cela s'ajoute la méfiance de certains cadres qui s'abstenaient de livrer certaines informations sollicitées.

Enfin, l'état défectueux des routes et la quasi-inexistence d'archives due au manque d'équipement informatique ne facilitaient pas non plus la mission de collecte.

8. CONCLUSION

Au-delà des résultats obtenus à l'issue de l'enquête, notamment sur l'existence et le fonctionnement des CF, cette mission de diagnostic a permis à l'équipe de MDT de déceler d'autres insuffisances non négligeables du foncier rural guinéen. Il s'agit en l'occurrence d'un déficit notoire en ressources humaines constituant une entrave au bon fonctionnement de la gouvernance foncière en zone rurale. Par ailleurs, l'absence de CF, associée à la multiplicité d'acteurs intervenant dans la gouvernance foncière en milieu rural, a accentué la non-prise en compte des préoccupations légitimes des communautés concernées.

Partant de ce constat, il convient de rappeler la nécessité pressante de procéder à une réforme du cadre légal et institutionnel de la gouvernance foncière, en tenant compte, entre autres, des recommandations tirées de ce diagnostic, et qui débouchera sur la mise en place de CF proches des communautés, en s'inspirant des bonnes pratiques dans la sous-région. Ensuite, travailler à une reconnaissance des droits fonciers légitimes semble être un préalable à l'accompagnement de la monétarisation des terres rurales. Celle-ci ne doit pas se faire aux dépens de la majorité des propriétaires légitimes, ni créer la précarité à leur détriment. Elle nécessite plutôt une prise en compte de la multiplicité des droits et des principaux acteurs au niveau des communautés villageoises. Le changement attendu à l'issue des réformes devra impérativement se refléter dans la composition future des CF dont les communes (urbaines et rurales) ainsi que les villages devront en constituer le socle.

Enfin, à l'aune de l'évolution actuelle de la situation, tout porte à croire que la réinstallation des CF dans les préfectures situées sur le corridor est imminente, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, lors d'un entretien avec les cadres du MUHC, au siège dudit ministère, fin juillet 2022, un haut cadre de cette structure a confié à l'équipe d'enquête que son ministre envisage la réinstallation des CF dans toutes les préfectures, suite à la nomination des directeurs préfectoraux du ministère, intervenue en juillet 2022. Ensuite, la constitution de la compagnie du TransGuineen (CTG) à l'issue de l'accord signé le 27 mars 2022 entre le gouvernement guinéen, la compagnie Winning Consortium Simandou et Rio Tinto Simfer, pour le co-développement des infrastructures ferroviaires et portuaires du projet de minerai de fer de Simandou, pourrait relancer les activités dudit projet dont les implications foncières nécessiteront l'intervention des CF.

9. RECOMMANDATIONS

Au regard des problèmes et insuffisances identifiés et des informations récoltées lors des échanges d'expériences avec les partenaires du Sénégal, du Mali et du Niger sur les bonnes pratiques en matière de CF, sont proposées les recommandations suivantes. Elles devront être mises en œuvre dans le cadre d'une vaste réforme foncière, incluant la révision et l'adaptation des dispositions des articles 49 et 50 du CFD.

- Décentraliser les CF et conférer à ces dernières un pouvoir de décision leur permettant par exemple de délivrer des documents fonciers locaux à l'instar des Cofov du Niger ;
- Elargir la composition des CF aux représentants du ministère de l'Environnement²² ;
- Pour un meilleur rapprochement des communautés des instances de gouvernance foncière, créer les CF au niveau des communes (urbaines et rurales) conformément aux recommandations du comité restreint mis en place par la plateforme nationale multi-acteurs sur le foncier, dont le CODEC fait partie, qui a procédé à l'analyse du CFD²³, et au niveau du district, en s'inspirant des meilleures pratiques des modèles maliens et nigériens (au Niger par exemple, les CF sont mises en place à trois niveaux : départemental, communal et de base) ;
- Eriger les CF en véritables organes délibérants jouissant des prérogatives suivantes :
 - Prévenir et gérer les conflits en mettant en place des mécanismes adaptés de conciliation ;
 - Doter les CF d'un pouvoir de reconnaissance des droits fonciers coutumiers individuels et collectifs par des attestations de détentions coutumières pour les individus, lesquelles attestations pourraient tenir lieu de titre de propriété ou seraient susceptibles d'y être converties à travers des procédures administratives simples et moins coûteuses, en délimitant et matérialisant les terres collectives coutumières des villages et des familles ;
 - Sécuriser le foncier en milieu rural à travers l'inscription au livre foncier des domaines partagés (étangs, mares, forêts communautaires) pour ainsi mettre fin à l'insécurité foncière grandissante dans le pays ;
 - Enregistrer et viser toutes les transactions foncières conclues dans les juridictions respectives des CF²⁴, cette mesure permettant aux CF d'avoir le contrôle et la traçabilité de toutes les transactions foncières relevant de leurs ressorts territoriaux ;
- Exiger l'avis préalable des CF pour toute expropriation pour cause d'utilité publique ainsi que pour d'autres opérations similaires (réinstallation et compensation) nécessitant leur intervention ;
- L'Etat devrait doter ou élaborer des mécanismes permettant de doter les CF de moyens logistiques et financiers nécessaires à leur bon fonctionnement, afin d'éviter que ces dernières soient financées par des promoteurs de projets qui pourraient leur imposer leurs diktats dans la mise en œuvre de leurs missions ;

²² Recommandation phare des différents services techniques préfectoraux.

²³ Selon les recommandations du comité issues de l'analyse des articles 49 et 50, il est nécessaire de créer des CF au niveau des communes en y incluant les autorités coutumières et les communicateurs traditionnels.

²⁴ Recommandations issues des échanges d'expériences virtuels avec les représentants de CMAT.

- Créer un ancrage institutionnel unique au niveau central pour les CF en vue d'éviter les conflits de compétence entre les différents ministères concernés par le foncier ;
- La décentralisation de la gestion foncière que ces recommandations impliquent devrait permettre aux populations bénéficiaires d'avoir l'accès facile aux CF à travers des procédures plus simples et moins onéreuses.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ordonnance N° 92/019/PRGSGG du 30 mars 1992 portant promulgation du Code foncier et domanial en République de Guinée ;

Loi ordinaire L/2017/040/an du 24 février 2017 portant Code révisé des collectivités locales de la République de Guinée ;

Loi N° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole ;

Arrêté No A/2011/8360/MUHC/CAB portant mise en place des commissions foncières du 30 décembre 2011 ;

Décret présidentiel du 19 septembre 2014 portant suspension des commissions foncières et domaniales ou toutes structures assimilées, créées au niveau des préfectures et des communes ;

Rapport de recherche documentaire sur la gouvernance foncière en Guinée élaboré par MDT au compte du CODEC en décembre 2021 ;

Déclaration de politique foncière en milieu rural en 2000 ;

Rapport de la mission d'échanges d'expérience sur le Niger par le CODEC en février 2021 : <https://cod-dc.org/2022/05/28/rapport-de-mission-dechanges-en-republique-du-niger/> ;

Présentation de la Convergence malienne contre les accaparements des terres sur les droits fonciers des communautés à la Loi foncière agricole malienne, à l'occasion de la réunion virtuelle de partage d'expériences sur les commissions foncières tenu le 07 avril 2022 ;

Présentation d'IED Afrique (Sénégal) à l'occasion de la réunion virtuelle de partage d'expériences sur les commissions foncières tenue le 07 avril 2022 ;

Synthèse des travaux d'évaluation du Code foncier et domanial (document 8) élaborée par le ministère de la Ville et de l'Aménagement du Territoire et la Plateforme multi-acteurs sur le foncier en 2021.