



Note de positionnement pour une réforme foncière juste et inclusive

A : Gouvernement Guinéen et les partenaires techniques, les financiers (PTF) qui accompagnent le processus de réforme foncière en Guinée et toutes les autres parties prenantes de la gouvernance foncière.

De : Collectif des organisations de la Société Civile pour la Défense des Droits des Communautés affectées par les projets de développement (CODEC)

Date : 10 novembre 2022

Objet : Constats et recommandations pour une réforme foncière juste et inclusive en Guinée.

Introduction

Le Collectif des organisations de la société civile pour la défense des droits des communautés impactées par les projets de développement (CODEC) a rédigé la présente note sur la base des études et des recherches, d'analyses documentaires ainsi que des consultations communautaires et paysannes.

Créé en 2018, le CODEC est un consortium de dix organisations de la société civile guinéenne.¹ Il accompagne les communautés locales et les paysan.n.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.

1. Vision du collectif

« Une gouvernance foncière juste et inclusive, sécurisant les droits fonciers légitimes (collectifs et individuels) des populations et des personnes vulnérables en Guinée ».

2. Contexte

La présente note s'appuie sur les constats, préoccupations et recommandations du CODEC avec la contribution des organisations paysannes de Guinée et exprime de manière claire la position de celui-ci pour les prochains États Généraux du Foncier jusqu'à l'adoption des politiques foncières sectorielles en république de Guinée y compris la politique foncière rurale et la Loi d'orientation agricole.

La Guinée est un pays à vocation agro sylvopastorale. La question foncière en milieu rural est un enjeu majeur pour les communautés et l'avenir du pays. Elle est associée à des enjeux productifs, en tant que support des activités agricoles, pastorales, forestières ou extractives. Selon les chiffres de l'institut national de la statistique (INS) de 2016, 62% de la population guinéenne dépend de l'agriculture.

La pression foncière est de plus en plus forte, surtout dans les zones minières où les activités d'extraction font l'objet d'un véritable boom depuis le milieu des années 2010. Par ailleurs, l'explosion de la marchandisation des terres et la croissance de la population consécutive à l'afflux des migrants venant des autres régions du pays, fait progresser rapidement les taux d'occupation de l'espace, compromettant ainsi la cohésion sociale.

De même, l'eau - une ressource vitale comme la terre, l'air, la faune et la flore - est un bien partagé et un patrimoine commun. Les cycles naturels doivent être respectés pour la préservation de la biodiversité, des écosystèmes, de même pour la mise en œuvre de l'agroécologie paysanne dans les terroirs et les politiques publiques. Pour permettre aux populations de vivre dignement, en bonne santé et d'assurer la souveraineté alimentaire, l'eau doit être préservée, protégée et gouvernée, à tous les niveaux, de façon concertée, équitable et participative.

De nos jours, les transactions foncières et les mécanismes de leur régulation ont connu de profondes mutations en passant des formes traditionnelles et symboliques d'accès à la terre (dons,

¹ Voir <https://cod-dc.org/> et les organisations membres du CODEC en annexe.

prêts, héritages) à des formes monétarisées (ventes, locations, métayages, mises en gage etc.). Par ailleurs, le système foncier est passé de formes de régulation traditionnelle et religieuse reconnaissant la propriété collective des communautés, à une régulation plus libérale dominée par l'individualisation de la propriété et l'apparition de documents (contrats, actes de cession et attestations de vente) établis par de nouvelles formes d'autorités.

Le cadre légal de la gouvernance foncière en République de Guinée a connu d'importantes réformes à partir des années 1990 avec l'avènement du système politique libéral. La mise en place du Code foncier et domanial de 1992 et du Code de l'urbanisme de 1998 avait pour but de garantir la sécurisation de l'accès à la propriété, la mise en place d'un processus clair de planification urbaine, l'encouragement et l'encadrement des investissements, etc.

D'autres textes juridiques tels que le Code des collectivités, le code minier, le Code pastoral, de l'élevage et des produits animaux, le Code de l'environnement, et le Code forestier ainsi que les politiques sectorielles adoptées successivement ont rendu le cadre juridique de la gouvernance foncière disparate en République de Guinée.

Il faut noter que malgré ces réformes, les textes adoptés ne prennent pas suffisamment en compte les pratiques coutumières respectueuses des droits humains et sont inadaptés aux réalités locales eu égard notamment à une multitude d'acteurs intervenant sur la gouvernance foncière mais également du fait de l'existence d'un outil unique de sécurisation qui est l'immatriculation foncière de nos jours inaccessible à la quasi-totalement des producteurs ruraux.

3. Principaux défis identifiés en matière de gouvernance foncière

Au regard des résultats d'études² ou de recherches,³ d'analyses documentaires et contextuelles ainsi que des leçons tirées d'échanges avec des acteurs d'autres pays et du voyage d'expériences en république du Niger (Février 2021)⁴ réalisées par le CODEC et ses membres mais aussi celles d'autres acteurs ou organisations, force est de constater que le contexte reste marqué par des défis et des difficultés dans la gouvernance foncière globale en république de Guinée. A ce titre, les défis ci-dessous se dégagent :

- La marchandisation croissante des terres porte atteinte aux droits coutumiers individuels et collectifs entraîne la spéculation foncière à outrance et occasionne l'accaparement massif des terres ;
- L'affluence des grands projets d'exploitation agricoles, forestières, extractives, d'infrastructures (barrages, routes, rails) entraîne une pression foncière constante sur le foncier rural et une insécurité alimentaire ;

² Par exemple Le rapport sur 'La problématique de l'accès des femmes au foncier dans les localités de Kolaboui et de Katougouma dans la préfecture de Boké en République de Guinée' (2020) <https://cod-dc.org/2022/11/10/la-problematique-de-lacces-des-femmes-au-foncier-dans-les-localites-de-kolaboui-et-de-katougouma-dans-la-prefecture-de-boke-en-republique-de-guinee-2/>

³ Par exemple la Note technique sur les 'Réformes foncières en Guinée : défis et perspectives pour la reconnaissance des droits légitimes' (2021) <https://cod-dc.org/2022/05/23/note-technique-sur-la-gouvernance-foncier/> ; et le rapport sur 'Les commissions foncières en république de Guinée : état des lieux et réforme' (2022), https://cod-dc.org/wp-content/uploads/2022/11/221102_Rapport-CF-07-NOV-22-1.pdf

⁴ Le rapport de mission relatif à ce voyage est disponible sur le site du CODEC <https://cod-dc.org/2022/05/28/rapport-de-mission-dechanges-en-republique-du-niger/>

- L'absence d'une Loi foncière agricole dans un contexte où les grands projets d'exploitation agricoles, forestières, extractives et d'infrastructures de développement affluent dans notre pays impacte négativement la vie des petits exploitants et expose ces derniers à l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité économique ;
- La recrudescence des conflits fonciers est due à la croissance démographique et la pression accrue sur les ressources naturelles y compris l'eau ;
- L'urbanisation galopante et anarchique impacte l'agriculture péri urbaine et familiale, et expose les populations à l'insécurité alimentaire ;
- La dualité du droit coutumier et du droit positif crée un système parallèle de gestion et de sécurisation foncière incohérent et expose les citoyens à une insécurité foncière notoire ;
- La faible reconnaissance des droits fonciers légitimes dans la législation expose les communautés rurales et les propriétaires fonciers coutumiers à une insécurité foncière ;
- L'absence de participation des représentants des communautés aux instances de gestion du foncier prive les communautés de leur droit de participation et consentement aux processus décisionnels ;
- La méconnaissance des lois régissant le foncier, la faible application des dispositions de la loi sur le foncier et la pluralité d'instances de régulation des conflits fonciers rendent incohérente et ambiguë la gouvernance foncière et, par conséquent, exposent les populations à une insécurité foncière accrue ;
- Des pratiques d'expropriation, de compensation et de réinstallation inappropriées entraînent la perte de moyens de subsistance des populations impactées ;
- La corruption et autres pratiques assimilées exposent les citoyens notamment les communautés rurales à une insécurité juridique et une injustice préjudiciable à la paix sociale ;
- Les pratiques discriminatoires et la faible reconnaissance des droits des femmes exposent celles-ci à une vulnérabilité sociale et économique considérable ;
- L'influence néfaste des certaines pratiques coutumières limitent ou empêchent l'accès sécurisé des femmes à la propriété de la terre au même titre que les hommes conformément au droit positif ;
- Le difficile accès des couches vulnérables (des personnes vivant avec un handicap, des jeunes et des migrants ...) au droit de propriété foncière en milieu rural les expose à une précarité économique qui accentue les inégalités.

4. Principes généraux devant guider le processus de réforme foncière

La légitimité et l'efficacité des réformes foncières en Guinée dépendront largement des principes de base qui guideront le processus. Les éléments fondamentaux suivants doivent être pris en compte dans la réforme conformément au droit international et aux bonnes pratiques internationales (BPI)⁵ :

- **Respect des droits fonciers légitimes comme point de départ**—le futur système de gouvernance foncière de la Guinée devrait respecter les droits fonciers légitimes, y compris les droits coutumiers. Il devrait construire sur l'existant : un mélange de pratiques coutumières qui interagissent avec les efforts de réglementation menés par les institutions locales tout en interdisant les pratiques contraires au droit national et international et aux BPI.

- **Un processus participatif**—Le processus de réforme foncière doit inclure de manière significative tous les acteurs impactés et impliqués dans la gouvernance foncière. Le processus devrait intégrer diverses voix, y compris celles des femmes, des groupes vulnérables et marginalisés.⁶ Les réformes foncières doivent être guidées par une feuille de route qui définit clairement les étapes, les délais et les opportunités de participation directe des citoyens.

- **Une portée compréhensive**—Les systèmes juridiques, institutionnels et opérationnels existants régissant le foncier sont largement insuffisants et dépassés. Ainsi, la réforme foncière doit avoir une portée compréhensive et porter sur l'ensemble des institutions et des textes pertinents, y compris la Constitution et les lois sectorielles.

- **Clarification des mandats institutionnels**—Aujourd'hui, il existe une confusion quant au mandat institutionnel de nombreux acteurs différents impliqués dans la gouvernance foncière, aggravée par une mise en œuvre insuffisante du cadre légal existant. La réforme foncière doit clarifier les responsabilités institutionnelles et sa mise en œuvre doit être une priorité de l'État, des organisations socio-professionnelles et des PTF. Le nouveau système de gouvernance foncière doit être largement décentralisé.

⁵ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Résolution CADHP/Rés.224 (LI) 2012 sur une approche de la gouvernance des ressources naturelles, basée sur les droits de l'homme, adoptée par la 51ème Session ordinaire (paras ii et 4); CEDEAO, 78ème session ordinaire du Conseil des Ministres (2017), Directive relative au développement d'infrastructures hydrauliques en Afrique de l'Ouest (arts. 16.3 et 33) ; Union africaine (2014), Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique (principe 1) ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (art 17.3) ; et Directives volontaires (paras. 4.4, 9.4 et 12.10).

⁶ Les DV disposent en effet que : « Les États devraient encourager et faciliter la pleine participation des exploitants des terres, pêcheries et forêts à un processus participatif de gouvernance foncière, et notamment à la formulation et à l'application des politiques, lois et décisions ayant trait à la mise en valeur du territoire, dans le respect du rôle des acteurs étatiques et non étatiques et conformément à la législation et au droit nationaux » (paragr. 4.10). Voir également Knight, R. et Berger, T., 2021, *Promouvoir une élaboration participative de la législation pour la reconnaissance des droits fonciers légitimes*, Note d'orientation juridique 3, Rome / Londres, FAO / IIED, <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CB4490FR>



5. Principales recommandations

Recommandation 1 : Sécuriser les droits fonciers légitimes de tous et de toutes.

	Objectifs	Recommandations
1A	Reconnaître et sécuriser les droits fonciers légitimes, y compris les droits coutumiers collectifs, par le cadre légal national	La reconnaissance expresse et non équivoque des droits individuels et collectifs, ainsi que des bonnes pratiques coutumières respectueuses des droits humains, par le cadre légal national.
1B	Garantir l'accès sécurisé des femmes au foncier	Garantir par la loi, l'accès sécurisé et simplifié des femmes au foncier. Définir un quota d'attribution des terres aménagées par l'État aux femmes. Garantir la responsabilisation et la participation active et efficace des femmes dans les instances communautaires de gouvernance foncière.
1C	Garantir l'accès sécurisé des couches vulnérables (jeunes, handicapés, migrants ...) au foncier	Garantir par la loi, l'accès sécurisé et simplifié des personnes vulnérables (jeunes, handicapés, migrants ...) au foncier. Prévoir des mesures d'accompagnement appropriées pour la mise en valeur de leurs terres. Définir un quota d'attribution des terres aménagées par l'État aux couches vulnérables. Garantir la responsabilisation et la participation active et efficace des jeunes, migrants et handicapés dans les instances communautaires de gouvernance foncière. Mettre en place des mesures légales et institutionnelles incitatives permettant de juguler l'exode rural.

Recommandation 2 : Mettre en place des institutions inclusives et décentralisées de sécurisation foncière.

2A	Mettre en place des procédures et outils simplifiés de sécurisation du foncier en milieu rural	<p>Mettre en place des outils de sécurisation foncière (opposables aux tiers et permettant à son titulaire de l'utiliser comme hypothèque dans les opérations avec les institutions de finance) avec des procédures simplifiées, des délais raisonnables et accessibles aux citoyens sur toute l'étendue du territoire national.</p> <p>Élaborer des chartes et conventions foncières locales inspirées des coutumes, usages ou pratiques foncières locaux qui établissent les règles de gestion durable du foncier et des ressources naturelles, y compris l'eau.</p>
2B	Prévoir une gouvernance institutionnelle décentralisée et participative du foncier	<p>Mettre en place des commissions foncières inclusives proches des citoyens et définir les critères de choix des membres, la composition et leurs attributions de manière claire.</p> <p>Conditionner la saisine des juridictions par l'obtention de l'avis de non conciliation auprès des commissions foncières.</p> <p>Prévoir des mécanismes de transparence et de redevabilité excluant toute forme de corruption et de pratiques associées.</p> <p>Traduire les textes et lois harmonisés dans les langues nationales et mettre en place un manuel/guide de fonctionnement des instances de gouvernance, notamment les commissions foncières.</p> <p>Définir un ancrage institutionnel unique et autonome pour la gouvernance foncière.</p> <p>Définir un quota de participation des jeunes, des migrants des handicapés et des femmes aux instances de gouvernance du foncier.</p> <p>Rapprocher les futures institutions en charges de la délivrance des outils de sécurisation simplifiés et adaptés, aux demandeurs surtout dans les zones rurales.</p>

Recommandation 3 : Instaurer des mesures efficaces de gestion des conflits fonciers et de transparence des marchés ruraux.

3A	Mettre en place des mécanismes simplifiés de gestion des conflits fonciers	<p>Définir dans le cadre légal, un mécanisme simplifié de gestion et médiation des conflits fonciers tenant compte des bonnes pratiques coutumières locales.</p> <p>Formaliser les bonnes pratiques coutumières de gestion des conflits fonciers à travers la mise en place d'un système hybride (coutumes et droit positif) de résolution des litiges fonciers à travers le système de juges consulaires au sein des cours et tribunaux.</p>
3B	Assurer la transparence dans les marchés fonciers ruraux	<p>Instaurer un système de publicité foncière accessible au grand public.</p> <p>Formaliser les transactions foncières à travers des conventions locales /contrats (prêt, location, vente etc.) de façon uniformisée sur toute l'étendue du territoire national.</p> <p>Mettre en place un mécanisme de lutte contre la spéculation foncière à travers un cadre légal et réglementaire dynamique.</p> <p>Fixer un seuil de superficie de terres pouvant faire objet de transaction avec les investisseurs nationaux, et adapter la durée des baux selon les types d'investissement. Ensuite, mettre en place une procédure spéciale de cession des terres sous forme de bail pour les étrangers et autres accapareurs locaux, afin d'éviter l'accaparement des terres au détriment des communautés.</p>

Recommandation 4 : Définir un cadre juridique cohérent protégeant l'agriculture à petite échelle, le pastoralisme et les ressources en eau.

4A	Cohérence et harmonisation des textes sectoriels (Foncier, Mines, collectivités, forêts, environnement, ...)	Mettre en place une politique foncière harmonisant les textes sectoriels qui encadrent l'exploitation des ressources naturelles aux nouveaux textes sur le foncier pour éviter une gestion disparate et contradictoire du foncier.
----	--	--

		<p>Instituer un cadre de concertation intersectoriel avec la participation effective de la société civile spécialisée sur les questions foncières.</p> <p>Prévoir une réglementation prenant en compte les aspects spécifiques du foncier rural.</p>
4B	Promouvoir l'agriculture comme moyen de subsistance et promotion de l'agroécologie	Instituer des mesures légales pour protéger et promouvoir l'agriculture familiale et l'agroécologie.
4C	Finaliser la réforme foncière agricole en cours	Accorder une priorité soutenue à la poursuite et à la finalisation de la réforme foncière agricole participative en cours de mise en œuvre par le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage qui permettra de résoudre un aspect important des défis qui se posent à notre pays dans la gouvernance de son régime foncier.
4D	Améliorer la gestion du foncier pastoral et l'exploitation familiale durable	<p>Modifier le Code pastoral et adopter des textes d'application pour améliorer de façon claire et précise la gestion de la transhumance en Guinée en tenant compte des bonnes pratiques coutumières locales.</p> <p>Garantir par la loi, l'accès sécurisé des éleveurs, pêcheurs, agriculteurs, apiculteurs etc. aux ressources foncières. Mobiliser les ressources financières pour investir dans l'exploitation familiale durable.</p>
4E	Garantir l'accès universel à l'eau	Que le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement soit inscrit dans la future Constitution de la Guinée, conformément aux résolutions de 2010 de l'Assemblée Générale de l'ONU et du Conseil des Droits de l'Homme. Il faut donc permettre aux populations de vivre dignement, en bonne santé et faciliter l'activité agricole et l'accès à alimentaire. L'eau doit être préservée, protégée et gouvernée, à tous les niveaux, de façon concertée, inclusive, équitable et participative dans le respect des droits des communautés rurales et urbaines.

Recommandation 5 : Lutter contre l'accaparement des terres et les expropriations.

	Objectifs	Recommandations
5A	Lutter contre l'accaparement des terres, surtout dans le cadre des Zones économiques spéciales	Mettre en place un mécanisme de lutte contre l'accaparement des terres dans le cadre légal. Cette disposition devra être incluse dans tout projet de loi portant création, organisation et fonctionnement des zones économiques spéciales en Guinée.
5B	Définir et limiter l'expropriation pour cause d'utilité publique	Définir, limiter et clarifier dans la Constitution et la législation guinéenne, la notion d'utilité publique ainsi que la procédure en la matière.

Annexe – Organisations membres du CODEC

Organisations membres du Collectif des Organisations de la Société Civile pour la Défense des Droits des Communautés		
No	Dénomination de la structure	SIGLE
1	Action Mines Guinée	AMINES
2	Agence de Coopération et de Recherche pour le Développement	ACORD
3	Association Mines Sans Pauvreté	AMSP
4	Confédération Nationale des Organisations Paysannes de Guinée	CNOPG
5	Centre du Commerce International pour le Développement	CECIDE
6	Créativité et Développement	C-DEV
7	Les Mêmes Droits pour Tous	MDT
8	Association pour le Développement Rural et l'Entraide Mutuelle de Guinée	ADREMGUI
9	Réseau National de la Société Civile pour l'Environnement et le Développement Durable	RENASCEDD
10	Convergence Globale des Luttes pour la Terre et l'Eau	CGLTE