

Brochure pays sur les politiques foncières rurales des Etats membres de l'UEMOA



TOGO

Objectif des brochures pays :

La sécurisation des droits fonciers ruraux est au cœur des préoccupations des Etats membres de l'UEMOA. Les brochures pays de l'ORFAO dressent une vue synoptique de la situation foncière rurale dans chacun des Etats membres de l'Union. Loin de contenir des informations exhaustives, les brochures pays fournissent des repères qui permettent au lecteur de cerner rapidement les profils fonciers ruraux des différents pays. Toutes les brochures contiennent les mêmes rubriques pour permettre la comparabilité entre les Etats membres.

TABLE DES MATIÈRES

01	Vue synoptique	03
02	Dynamique de réforme foncière	04
03	Statuts des terres rurales ou agricoles	05
04	Cadre institutionnel du foncier rural	06
05	Instruments de sécurisation du foncier rural	07
06	Projets à emprises foncières	09
6.1.	Le projet de réforme foncière pour l'amélioration de la productivité agricole (LRAP) du programme seuil du MCC	09
6.2.	Les Zones d'Aménagement Agricole Planifié (ZAAP)	10
6.3.	Le projet Agropoles	10
07	Etat de mise en œuvre du dispositif foncier	10
08	Genre, équité et égalité en matière foncière	11
09	Politique et instruments de sécurisation du foncier pastoral	12
10	Politique et instrument de sécurisation du foncier irrigué et investissement agricole	13
11	Gestion des conflits fonciers	13
12	Régulation des marchés fonciers ruraux	14
13	Références principales	14
	Lois	14
	Décrets	14
	Autres textes et documents importants	15

1.VUE SYNOPTIQUE

DATE DE LA PRINCIPALE LOI RÉGISSANT LE FONCIER RURAL	Loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant Code Foncier et Domaniaal (CFD)
EXISTENCE D'UN DOCUMENT DE POLITIQUE FONCIÈRE RURALE	NON
EXISTENCE D'UN INSTRUMENT SUR LE FONCIER PASTORAL	Plan national opérationnel actualisé de gestion de la transhumance en 2022
	Décret n°2008-033/PR modifiant le décret n°2007-089 du 26 juillet 2007 portant création, composition et attributions du Comité National et des Comités Préfectoraux de la Transhumance
	Arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/MSPC du 22 mai 2008 portant organisation du mouvement de la transhumance au Togo
DÉCENTRALISATION DE LA GESTION FONCIÈRE	Commission de Gestion Foncière de la Commune (CoGeF) :
	<ul style="list-style-type: none"> • Sections Villageoises de Gestion Foncière (SVGF) • Sections de Gestion Foncière de Quartier (SGFQ)
RECONNAISSANCE /PROTECTION DES DROITS FONCIERS LOCAUX / COUTUMIERS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS	Titre foncier
MESURES SPÉCIFIQUES LIÉES AU GENRE	OUI
DYNAMIQUE DE RÉFORME FONCIÈRE	Mise en œuvre de la loi de 2018
EXISTENCE D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DU FONCIER	NON



2. DYNAMIQUE DE RÉFORME FONCIÈRE

Le Togo a entrepris plusieurs réformes de sa gouvernance foncière. Le processus est rentré dans sa phase décisive en 2018 avec l'adoption de la loi n°2018 005 du 14 juin 2018 portant Code Foncier et Domanial.

Première loi sur le foncier au Togo, le code foncier vient remplacer, jusque-là, le décret de 1906 qui organise le régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française, et l'ordonnance n°12 du 6 février 1974 fixant le régime foncier et domanial, tombés en désuétude.

Le code foncier adopté doit être complété par les textes d'application qui sont en cours d'élaboration par le gouvernement. De nos jours, seuls six décrets d'application du code sont pris sur un total de dix-huit.

En adoptant le code foncier et domanial, la finalité recherchée est la sécurisation du foncier pour sa meilleure contribution au développement. Ainsi, dans son plan quinquennal (feuille de route du gouvernement 2020-2025), le gouvernement a inscrit, parmi les priorités de l'heure, la réforme de la politique foncière agricole. A travers cette réforme, le gouvernement ambitionne de cartographier et de délivrer des titres, sur une superficie de 300 000 ha de terres agricoles. Les activités, dans le cadre de cette réforme, ont démarré et se poursuivent actuellement. La phase pilote est entamée en 2020 pour un objectif de 50 000 ha de terres agricoles à cartographier.

Le Togo a bénéficié de la subvention « seuil » du MCC pour mettre en œuvre un programme composé de deux projets, dont le deuxième est relatif à la réforme du régime foncier, pour plus de productivité agricole. Ce projet a pour objectif de développer et tester sur le terrain des méthodologies de sécurisation du foncier rural afin de consacrer les méthodologies les plus efficaces dans les décrets d'application du code foncier, pour leur usage au plan national. La finalité recherchée est la facilitation de l'accès à l'enregistrement des droits fonciers aux exploitants agricoles, surtout les petits exploitants.

La mise en œuvre de ce projet et le test des méthodologies foncières développées aboutiront à la cartographie et à la délivrance de titres de droits fonciers sur les terres agricoles sur lesquelles ces méthodologies foncières seront testées. Le projet vise aussi à accompagner le gouvernement dans l'élaboration des décrets d'application du code foncier avec la consécration des méthodologies efficaces développées. Le projet et son programme dureront quatre années. Le lancement est fait en septembre 2021 et le projet est dans la phase opératoire sur le terrain.

En dehors de la cartographie des terres, le gouvernement s'est lancé également dans la consolidation et le remembrement des terres agricoles à travers ses autres projets, notamment le projet des zones d'aménagement agricole planifié ZAAP, celui des agropoles, le Projet d'aménagement du développement agricole du Togo (PADAT), etc. A travers le projet des ZAAP, il est prévu la consolidation de 40 000 ha de terres agricoles jusqu'à 2025 sur toute l'étendue du territoire national, conformément à la feuille de route du Gouvernement.



3. STATUTS DES TERRES RURALES OU AGRICOLES

Le CFD consacre trois catégories principales de terres au Togo. Il s'agit :

- du domaine public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales (article 4) ;
- du domaine foncier national (article 4 point 2) ;
- du biens immobiliers des personnes privées (article 4 point 3).

STATUTS DES TERRES	CONTENU
DOMAINE PUBLIC DE L'ETAT	<ul style="list-style-type: none"> • Immeuble par nature • Immeuble par destination
DOMAINE PUBLIC DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Domaine public naturel • Domaine public artificiel
DOMAINE PRIVÉ DE L'ETAT	Partie du patrimoine de l'Etat ou des collectivités territoriales dont le régime juridique obéit, en principe, aux règles de fond et de compétence de droit privé applicables à la propriété et à ses démembrements
DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
DOMAINE FONCIER NATIONAL	Terres n'appartenant ni aux collectivités coutumières, ni à des personnes physiques, ni au domaine public ou privé de l'Etat ou des collectivités locales
BIENS IMMOBILIERS DES PERSONNES PRIVÉES	<ul style="list-style-type: none"> • Biens immobiliers tenus par des personnes physiques ou des personnes morales de droit privé • Possessions des associations foncières (article 103 et 135 du CFD)
DOMAINE RURAL	<ul style="list-style-type: none"> • Terres rurales de l'Etat et des collectivités locales • Terres rurales des personnes physiques • Terres des collectivités familiales • Terres des personnes morales de droit privé

Le domaine public comprend tout immeuble, qui, par nature ou destination, est à la disposition du public. Il peut être de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics selon qu'il appartient à l'un ou l'autre de ces entités (article 505). Le domaine public peut être naturel (articles 506 et 507) ou artificiel (article 510). Le domaine privé s'entend comme toute « partie du patrimoine de l'Etat ou des collectivités territoriales dont le régime juridique obéit, en principe, aux règles de fond et de compétence de droit privé applicables à la propriété et à ses démembrements » (article 9 point 53), Si le domaine privé peut être aliéné, l'un des principes qui s'applique au domaine public de l'Etat est son inaliénation.

Le domaine foncier national désigne les terres qui n'appartiennent ni aux collectivités

coutumières, ni à des personnes physiques, ni au domaine public ou privé de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Les biens immobiliers des personnes privées sont des biens immobiliers tenus par des personnes physiques ou des personnes morales de droit privé.

En dehors de ces statuts fondamentaux, le code distingue également le domaine rural, défini à l'article 9 point 89. Il comprend les terres rurales de l'Etat et des collectivités locales, les terres rurales des personnes physiques, des collectivités familiales et celles de personnes morales de droit privé (article 125).

Le code distingue aussi les forêts classées et protégées, les aires fauniques, les espaces pastoraux, les ressources minières et en eaux qui

sont soumis à une législation spéciale (article 624).

4. CADRE INSTITUTIONNEL DU FONCIER RURAL

Le remaniement du gouvernement opéré le 1er octobre 2020 a créé le « Ministère de l'urbanisme de l'habitat et de la réforme foncière » donnant ainsi un signal sur la volonté de prendre en considération la question foncière. Cependant, la volonté de regrouper toutes les composantes en charge du foncier sous un seul ministère n'est pas explicite car, dans la pratique, certaines attributions comme les opérations cadastrales rurales, domaniales et de règlement des conflits sont partagées entre les ministères en charge de l'agriculture, de l'économie et des finances et de l'administration territoriale.

Le Ministère de l'agriculture, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'urbanisme se chargent tous du processus d'immatriculation foncière.

Dans la conduite de ce processus, le Ministère de l'agriculture est chargé spécifiquement de l'étude et de la validation des demandes d'immatriculation portant sur le foncier rural. Il s'assure à cet effet, que les demandes d'immatriculation qui lui sont soumises ne portent pas sur des domaines protégés, notamment les forêts classées.

Le Ministère de l'urbanisme s'occupe des demandes portant sur le foncier urbain. Le ministère de l'économie joue le rôle du cadastre et de la délivrance des copies des titres fonciers aux requérants pour les deux catégories du foncier (le foncier rural et le foncier urbain).

Les services techniques, en charge de la conduite de ce processus d'immatriculation foncière des trois ministères, forment le **Guichet Foncier Unique (GFU)** créé par décret n°2019-033 du 20 mars 2019 portant sa création et son organisation. Ce guichet est chargé de faciliter, de simplifier et d'accélérer les formalités et les procédures foncières et domaniales, en vue de permettre aux usagers d'accomplir en un seul endroit les opérations y afférentes.

En dehors des ministères clés, d'autres ministères jouent également des rôles très

importants en lien avec la gestion du foncier. C'est le cas du **Ministère de l'administration territoriale** qui intervient dans le règlement des litiges fonciers par voie non judiciaire et le **Ministère de la justice** qui règle les conflits fonciers par voies judiciaires, à travers les cours et tribunaux.

Les **autorités déconcentrées et décentralisées** et les **chefs traditionnels** interviennent également dans la gestion du foncier. Le **préfet**, en tant que représentant de l'Etat dans la préfecture, et plus spécifiquement du Ministère de l'administration, est l'autorité publique qui administre le territoire dans la préfecture. Il intervient dans la délimitation des limites entre les cantons et les villages de sa préfecture. Il règle, par voie non judiciaire, les conflits fonciers dans son ressort territorial. Il est aussi le garant du patrimoine foncier de l'Etat dans sa préfecture. Les **maires** délivrent les permis de construire ; ils délivrent également le titre foncier coutumier et règlent, par voie non contentieuse, les litiges fonciers dans leur commune. En tant que garants des coutumes, les chefs traditionnels interviennent également dans l'administration du foncier rural. Ils contribuent dans la gestion des litiges par voies de médiation et de conciliation.

Le cadre institutionnel en gestion foncière sera complété à terme par un ensemble d'instances, du niveau national au niveau local créées par le CFD.

Il s'agit de la **Commission Interministérielle de la Réforme Foncière et Domaniale (CIRF)** qui est une institution de réforme foncière et domaniale, avec « **pour mission de préparer tous les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la politique foncière et domaniale en zones urbaines et rurales ...** » (article 16 et 17), l'**Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)** qui est l'institution nationale chargée de la sécurisation et de la coordination de la gestion foncière au niveau national (article 19-25), le **Conseil Consultatif Foncier (CCF)** qui est

l'instance de consultation et d'échange pour la mise en œuvre du code foncier (article 27) et la **Commission de Gestion Foncière de la Commune (CoGeF)**, l'instance de gestion foncière dans les collectivités locales (article 29-31). La commission de gestion foncière des communes dispose des démembrements : **Section Villageoise de Gestion Foncière (SVGF)** pour la commune rurale et **Section de Gestion Foncière de Quartier (SGFQ)** pour la commune urbaine.

5. INSTRUMENTS DE SÉCURISATION DU FONCIER RURAL

En tant que loi fondamentale sur le foncier, le Code Foncier et Domanial adopté le 14 juin 2018 est le principal instrument de sécurisation du foncier, aussi bien urbain que rural au Togo, conformément à son article premier.

Le code consacre le régime d'immatriculation des immeubles comme étant le régime foncier du Togo (Article 5). Tout propriétaire foncier peut demander et obtenir de l'administration cadastrale l'immatriculation de sa propriété sur le livre foncier. Les conditions et la procédure d'immatriculation, à cet effet, sont identiques pour le foncier urbain et rural. **L'immatriculation de la propriété foncière donne droit à l'établissement du titre foncier sur les livres fonciers (article 254 alinéa 2) qui constitue le titre ou preuve de droit de propriété officiellement reconnu pour le propriétaire.** Une copie de ce titre foncier est établie et remise au propriétaire. Aussi, est-il établi des certificats d'inscription à délivrer aux titulaires de droits réels susceptibles de cession sur l'immeuble immatriculé (article 254 alinéa 6).

Le titre foncier s'applique également sur les terres rurales et aux terres de tenure foncière coutumière, les terres rurales comprenant le domaine privé rural de l'Etat et des collectivités territoriales et les terres rurales appartenant aux personnes physiques, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé (articles 624-663 du CFD). Aux fins de faciliter l'immatriculation du foncier rural et du foncier de tenure coutumière, le code a prévu le **titre foncier coutumier** (articles 629 à 639 du CFD). Ce titre confère également à son détenteur le droit de propriété. Il est une réponse aux exigences de décentralisation de la gestion foncière. Son établissement incombe ainsi aux communes.

Tous ces organes sont en cours de mise en place. Le décret portant création, organisation, composition et fonctionnement du conseil consultatif foncier est déjà pris. Les projets de décret des autres organes sont en étude.

En somme, le code foncier et domanial contient des dispositions générales pour sécuriser le foncier. Il est donc le premier instrument de sécurisation foncière ; mais le titre foncier dont l'établissement est prévu et organisé par le code constitue la preuve officielle et par excellence de droit de propriété d'une personne sur une parcelle de terre.

Le code reconnaît les immeubles et les droits réels fonciers ruraux au même titre que ceux urbains. Il organise ainsi leur protection à travers les règles et les principes généraux qu'il a définis, le régime foncier établi, les orientations de la politique foncière fixées et les organes de gestion foncière établis.

En faveur de la protection ou la sécurisation foncière, les principes établis interdisent, notamment, la dépossession arbitraire des titulaires de leurs droits fonciers (article 7 du CFD). Mieux, d'autres principes font obligation à l'Etat et aux collectivités locales de :

- « sécuriser les droits réels immobiliers établis ou acquis selon la coutume » (art 8 alinéa 2) ;
- « organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations » (art 8 alinéa 3) ;
- « lutter contre la spéculation foncière en milieu urbain, périurbain et rural et favoriser la mise en valeur effective des terres pour le bien-être des populations » (art 8 alinéa 4).

Le code prévoit des orientations de la politique foncière. La prise en compte de ces orientations dans l'élaboration de cette politique et l'application de ladite politique contribue également, dans une large mesure, à la sécurisation foncière au Togo. En effet, l'article 13 du CFD dispose que la politique foncière détermine les mesures favorables, notamment

« la sécurisation foncière », « l'aménagement foncier », « l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière », « la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ».

Le code a énuméré les options sur lesquelles se baseront les orientations de la politique foncière (article 14). Ces options constituent aussi des mesures prévues par le code pour la sécurisation du foncier. Au rang de ces différentes options, on peut citer « l'interdiction de la discrimination en matière de propriété foncière (article 14, alinéa 2) », « l'équité et la justesse en matière de droits fonciers (article 14, alinéa 3) », « la lutte contre la corruption dans l'attribution des droits fonciers, dans le processus du règlement des litiges fonciers avec l'exigence d'une plus grande transparence et l'application rapide et impartiale des décisions (article 14, alinéa 4) », etc.

Au-delà des dispositions générales ainsi établies par le code pour protéger et sécuriser le foncier et les droits immobiliers, la sécurisation du foncier au Togo passe surtout par l'organisation de son régime.

Parmi les autres instruments, non moins importants, de sécurisation du foncier rural, on peut citer les contrats. Ce sont des contrats que le Ministère de l'agriculture a élaborés avec l'appui des professionnels intervenant sur le

foncier (notaires, avocats, les cadres des services juridiques du ministère de l'agriculture, les ONG intervenant sur le foncier) et proposés aux parties dans le cadre des transactions sur les terres rurales. Il s'agit de contrats de bail à durée déterminée, de contrat d'exploitation, de contrat de vente de terrain rural et de contrat emphytéotique.

Dans le processus de sécurisation du foncier rural, le CFD reconnaît la formulation des conventions locales. L'article 588 définit la convention locale comme « la décision prise collégalement par les membres d'une collectivité en vue de la conservation et de l'exploitation rationnelle et durable d'une ressource naturelle ».

L'article 589 élargit même le cadre des parties prenantes puisqu'il précise : « la convention locale est l'acte juridique collectif par lequel des communautés villageoises, des groupes socioprofessionnels, des associations ou organisations non gouvernementales, des administrations locales, des services techniques déterminent les règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles en vue de leur conservation et de leur exploitation rationnelle et durable ». La validité des conventions locales est assujettie à l'homologation du président du tribunal de première instance du lieu de situation de la ressource naturelle sur demande du chef de la communauté gestionnaire (articles 590 à 592).



LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL organise

AVEC L'APPUI DE L'UEMOA

**«L'ATELIER NATIONAL DE RÉFLEXION ET D'ÉCHANGE SUR LE FONCIER»,
DANS LE CADRE DE L'OPÉRATIONNALISATION DE L'OBSERVATOIRE
RÉGIONAL DU FONCIER RURAL EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Date: du 29 au 31 mars 2023

lieu: Tsévié, Hôtel Melis Opéra

6. PROJETS À EMPRISES FONCIÈRES

Comme projets à emprise foncière au Togo, il convient de citer :

6.1. LE PROJET DE RÉFORME FONCIÈRE POUR L'ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ AGRICOLE (LRAP) DU PROGRAMME SEUIL DU MCC

Le projet de réforme foncière, appelé projet « LRAP, *Land Reform to Accelerate Agricultural Productivity* » est le deuxième projet du programme seuil, appelé programme « Threshold », du Togo. Fruit des relations bilatérales entre les Etats Unis d'Amérique et le Togo, ce programme est financé par le gouvernement américain, via son programme MCC, « le Millennium Challenge Corporation », à travers la « subvention seuil » dudit programme, d'où le nom du programme, « programme seuil du MCC ». Le financement du programme seuil fait suite à l'amélioration significative par le Togo de ses indicateurs sur les réformes politiques, économiques, institutionnelles dans les domaines permettant de stimuler la croissance économique et, par conséquent, de réduire la pauvreté.

Le programme seuil vise à appuyer le Togo dans la poursuite de la réalisation des réformes pour valider d'autres indicateurs afin d'être éligible à la subvention plus importante du MCC, dite « subvention compact », destinée à financer de grands programmes d'investissement. L'accord de don du financement du programme a été signé le 14 février 2019 entre les deux gouvernements américain et togolais et le lancement officiel de ses activités a eu lieu le 02 septembre 2021.

L'objectif général du projet de réforme foncière du programme seuil est d'améliorer la sécurité du régime foncier du Togo afin d'accroître les investissements dans le secteur agricole. Plus spécifiquement, le projet LRAP vise :

- un accès élargi à la sécurisation des droits fonciers coutumiers ;
- la légitimation et la migration des droits informels dans le système formel ;
- la clarification de la gouvernance foncière et l'augmentation de sa capacité en gestion et protection des droits fonciers légitimes ;
- un accès élargi des femmes à la sécurisation de leurs droits (qui sont actuellement reconnus mais pas encore à 100% dans la pratique).

A travers ce projet et ses objectifs, le gouvernement veut rendre facile et moins onéreux pour les petits exploitants possédant des droits fonciers coutumiers et informels, l'enregistrement formel de ces droits.

Pour atteindre ses objectifs, le projet LRAP a été structuré autour de deux principales activités composées chacune de sous-activités :

- **appuyer le développement d'un cadre réglementaire amélioré.** A travers cette activité, le projet entend appuyer le gouvernement à conduire le processus d'élaboration des projets de décrets d'application du code foncier et domanial adopté en juin 2018 ;
- **développer et tester sur le terrain des méthodologies efficaces de sécurisation des droits fonciers coutumiers.** Cette activité vise à développer des méthodologies plus simples, moins coûteuses de sécurisation des droits fonciers coutumiers. Les méthodologies développées seront testées sur le terrain et insérées dans les décrets d'application du code foncier.



6.2. LES ZONES D'AMÉNAGEMENT AGRICOLE PLANIFIÉ (ZAAP)

Le gouvernement, depuis les années 1974, pour favoriser l'accès à la terre aux fins de production, des groupes vulnérables, notamment les femmes, les jeunes et les personnes ne disposant pas de cette ressource naturelle, met en place des ZAAP.

Une ZAAP est un bloc consolidé de terres agricoles d'environ cent (100) ha que le gouvernement, à travers le ministère en charge de l'agriculture, mobilise auprès des propriétaires terriens dans une approche concertée et participative, aménage, sécurise et installe les producteurs, propriétaires terriens ou non.

La terre ainsi aménagée demeure la propriété des propriétaires. Les exploitants accèdent au bail librement consenti par les deux parties (propriétaires terriens et exploitants). Ils n'ont donc droit qu'à l'usage et aux fruits qui y sont issus, mais en contrepartie du loyer consenti et défini dans le contrat de bail dont la signature est encadrée et facilitée par le ministère de

l'agriculture. Outre les services de mécanisation sur ces zones agricoles, le Ministère de l'agriculture accompagne les producteurs sur lesdites ZAAP pour leur organisation en coopératives agricoles, leur apporte des conseils agricoles et met à leur disposition des outils pour le suivi de leurs activités. Il est également organisé la maîtrise de l'eau pour permettre les activités de contre saison, notamment le maraichage.

In fine, il est recherché à travers cette initiative, la contribution du foncier agricole à la cohésion sociale, son utilisation rationnelle et durable, la sécurité alimentaire et l'amélioration des conditions de vie des producteurs. De nos jours, le Togo compte cent dix-sept (117) sites ZAAP sur toute l'étendue du territoire.

Vu les résultats satisfaisants de cette initiative, le gouvernement, à travers son plan quinquennal (feuille de route du gouvernement sur la période 2020-2025), ambitionne de la porter à l'échelle. Il est ainsi prévu de mettre en place environ 400 ZAAP à l'horizon 2025.

6.3. LE PROJET « AGROPOLES »

Il est financé par le fonds africain de développement (de la BAD) à travers le projet de développement des agropoles au Togo (PRODAT). C'est une sorte de projet intégré ciblé sur trois sites prioritaires : les bassins de la Kara,

de l'Oti et du Haut Mono. Les activités prévues touchent les aménagements (hydro-agricoles, pistes et approvisionnement en eau potable) et les infrastructures de connexion (renforcement du réseau électrique et de télécommunication).

7. ETAT DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF FONCIER

La Loi n°2018 005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial a prévu la création des institutions de réforme et de gestion foncière ainsi que bien d'autres organes qui composent le dispositif de gestion foncière (voire le point 4 de la présente brochure). L'opérationnalisation de ces structures se fera par décret en conseil des ministres.

De nos jours, le décret relatif à la création, organisation, composition et fonctionnement du Conseil consultatif foncier est déjà pris et les projets de décrets des autres organes sont en

étude en vue de mettre en place un dispositif foncier complet et solide.

Outre ces organes d'administration foncière, le code en a prévu d'autres qui interviennent surtout dans la conduite des procédures et opérations liées au foncier. Il s'agit, notamment du **Guichet Foncier Unique (GFU)**, créé par décret n°2019-033/PR du 20 mars 2019 portant création et organisation du guichet foncier unique. Ce guichet a pour objectif « de faciliter, simplifier, accélérer les formalités et procédures

foncière en permettant aux usagers d'accomplir en un seul lieu, les opérations y afférentes ». Les autres décrets sont en cours d'élaboration.

8. GENRE, ÉQUITÉ ET ÉGALITÉ EN MATIÈRE FONCIÈRE

Les principes d'égalité, d'équité et du genre sont entre autres des principes de base consacrés par les instruments juridiques du Togo. Ces principes sont d'abord consacrés par la Constitution togolaise. Aux termes de l'article 11 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 modifiée le 15 mai 2019 « tous les êtres humains sont égaux en dignité et en droit. L'homme et la femme sont égaux devant la loi », l'article 37 poursuivant : « nul ne peut être lésé dans son travail en raison de son sexe, de ses origines, de ses croyances ou de ses opinions ».

La constitution du Togo ne fait donc pas de distinction délibérée entre les êtres humains en général et entre hommes et femmes en particulier. Tous les êtres humains sont égaux devant la loi et bénéficient donc des mêmes droits, y compris en termes de propriété, de libertés individuelles ou autres.

A côté de la Constitution, d'autres instruments ont également consacré ces principes fondamentaux. Au rang de tous ces instruments, le CFD est beaucoup plus explicite sur lesdits principes, en ce qui concerne la propriété foncière. En effet, le code fait obligation à l'Etat d'inclure dans la définition de la politique foncière, les populations rurales, les femmes, les jeunes, et autres groupes vulnérables. (Article 12). Vu que cette politique foncière définit les principes applicables à la propriété, à l'accès à la propriété et l'utilisation des ressources foncières (article 10-1), ce faisant, le rédacteur du code donne la possibilité à ces groupes vulnérables de veiller à ce que la politique tienne compte de leurs aspirations et de celles de toutes les composantes sociales.

Le code foncier va plus loin, en mentionnant explicitement ces principes d'égalité, d'équité et genre dans les dispositions de l'article 14 qui détermine les orientations de la politique foncière. Aux termes de ses dispositions, la politique foncière doit donc reposer sur :

- la **dignité humaine** : reconnaître la dignité intrinsèque et les droits de l'homme (égaux et inaliénables) de tous les individus (article 14, alinéa 1);

- la **non-discrimination** : nul ne saurait être soumis à une discrimination en vertu de la législation, de politiques ou dans la pratique (article 14, alinéa 2) ;
- l'**équité et justice** : reconnaître que l'égalité entre les individus puisse passer par la reconnaissance des différences qui existent entre eux et par l'adoption de mesures concrètes, y compris des mesures d'émancipation, pour promouvoir, dans le contexte national, des droits fonciers équitables ainsi qu'un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts pour tous, hommes et femmes, jeunes, et personnes vulnérables et traditionnellement marginalisées (article 14, alinéa 3) ;
- l'**égalité des sexes** : garantir que les hommes et les femmes jouissent de tous les droits fondamentaux sur un pied d'égalité, tout en reconnaissant les différences existant entre les femmes et les hommes et en prenant, si nécessaire, des mesures spécifiques visant à accélérer la réalisation de l'égalité dans la pratique, l'Etat doit faire en sorte que les femmes et les filles jouissent de l'égalité des droits fonciers et de l'égalité d'accès aux terres, aux pêches et aux forêts, indépendamment de leur situation au regard de l'état civil ou de leur situation matrimoniale (article 14, alinéa 5).

La liste des instruments juridiques togolais consacrant ces principes fondamentaux est longue. On peut encore mentionner les textes internationaux auxquels le Togo a adhéré, notamment la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui abonde dans ces principes.

Dans la pratique, beaucoup d'actes sont également posés par les autorités togolaises afin de garantir l'effectivité de ces principes d'équité et d'égalité, et les résultats de ces actes sont visibles. En effet, **selon un sondage réalisé par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), le Togo est le premier pays au monde devant la Russie et la Suède, où une forte proportion de femmes occupe les fonctions de décision. Le sondage fait état de 70% de femmes dans les fonctions dirigeantes contre 46 pour la Russie et 42 pour la Suède.**

Il est indéniable qu'au cours des dernières années, le gouvernement du Togo et ses partenaires ont travaillé sur un certain nombre de textes législatifs et institutionnels clés, liés au genre qui ouvriront la voie à des changements

significatifs dans la manière dont les intérêts des femmes pourraient être abordés et gérés en relation avec la gouvernance foncière. Les plus importants de ces documents (existants ou en cours d'élaboration) sont le Code de l'Enfant, le Nouveau Code de la Famille, et le CFD.

9. POLITIQUE ET INSTRUMENTS DE SÉCURISATION DU FONCIER PASTORAL

Le Togo s'est doté d'un **plan national et d'un plan national opérationnel actualisé de gestion de la transhumance en 2022**. Le plan national opérationnel actualisé indique les couloirs que doivent emprunter les bouviers transhumants et leurs animaux. Ces **couloirs de transhumance** sont déterminés dans chaque région du pays. Pour une gestion efficace et sécurisée de la transhumance, les acteurs ont l'obligation de veiller à ce que ces itinéraires indiqués soient exempts de toute violation dans le cadre des mouvements des animaux.

En dehors des couloirs, le plan indique également les **zones d'accueil des animaux en provenance des pays voisins**. Trois zones sont retenues pour accueillir les animaux transhumants et leurs éleveurs. De même, il existe des espaces qui sont aménagés pour créer des marchés à bétails où se font les transactions des animaux.

Le Togo développe actuellement une approche nouvelle qui consiste à créer **les zones d'aménagement planifié réservées à la filière bovine (ZAP bovine)**, qui sont des espaces aménagés avec les infrastructures pastorales nécessaires (de production de l'eau, production fourragère et autres) pour accueillir et faire paître les animaux locaux et les transhumants. Cette approche que développe le ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural est très novatrice et à saluer.

Cependant, l'approche a besoin de moyens pour son plein essor, mais aussi le développement et la gestion de ces espaces doivent être régis par des textes juridiques spécifiques, conformément aux dispositions de l'article 62 du CFD, afin d'éviter d'éventuelles contraintes, notamment les conflits fonciers, qui pourraient porter atteinte au développement de ces espaces.

A l'épreuve des faits, une étude de la Banque Mondiale en 2011 démontre que face à cette insécurité, les femmes qui en ont les capacités, sont plus enclines à engager et finaliser, en plus grande proportion et plus rapidement que les hommes, les procédures d'immatriculation.

Le Togo a mis en place un **Comité National de Transhumance (CNT)** et des **Comités Préfectoraux de la Transhumance (CPT)** qui sont des cadres multi acteurs de dialogue autour de la transhumance en vue de sa gestion inclusive (décret n°2008-033/PR modifiant le décret n°2007-089 du 26 juillet 2007 portant création, composition et attributions du Comité National et des Comités Préfectoraux de la Transhumance).

L'organisation de la transhumance a nécessité l'adoption de l'arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/MS PC du 22 mai 2008 portant organisation du mouvement de la transhumance au Togo. Ce dernier rend obligatoire le **Certificat International de transhumance (CIT)**, conformément à la Décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO.

En termes d'acquisition, les éleveurs, au même titre que les autres usagers, peuvent acquérir une terre rurale dont la superficie est comprise entre dix et vingt hectares, conditionnée par l'autorisation préalable du Conseil municipal ou communal, pour tout projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, sociales, industrielles et artisanales (article 649 du CFD).

Le code également prévoit les conventions locales comme mentionné plus haut. Ces conventions locales sont prises collégalement par les membres d'une même collectivité en vue de la conservation et de l'exploitation rationnelle et durable d'une ressource naturelle. Elles participent à la pacification de l'espace, entre les acteurs cohabitant ensemble et ayant des rapports aux ressources foncières différents. L'article 587 du même code ajoute que

« le parcours et le pacage du bétail doivent s'effectuer de manière à respecter les ressources végétales et à éviter les empiètements agricoles.

Les agriculteurs et les éleveurs sont tenus de respecter les itinéraires de parcours et les aires de pacage établi ».

10. POLITIQUE ET INSTRUMENT DE SÉCURISATION DU FONCIER IRRIGUÉ ET INVESTISSEMENT AGRICOLE

Le Togo ne dispose pas encore d'une politique de développement des espaces irrigués. Cependant, on constate des développements épars de ces espaces à travers des petits projets

qui se développent surtout dans les plaines des principaux cours d'eau qui traversent le Togo. Ces projets visent à organiser l'irrigation et l'exploitation de ces espaces.

11. GESTION DES CONFLITS FONCIERS

Les conflits fonciers rencontrés au Togo sont souvent des conflits liés à l'usurpation des parcelles de terres d'autrui, mais aussi ceux liés au doubles ou multiples ventes portant sur une même parcelle. Ces problèmes sont réglés, soit par la justice moderne pour ce qui concerne le foncier urbain, soit par les garants des us et coutumes, suivant les règles coutumières s'agissant surtout du foncier rural.

Aucune relation n'est établie entre ces deux voies et les parties sont libres de choisir l'une ou l'autre. Selon le droit positif togolais, le conflit portant sur un immeuble privé est réglé suivant les règles de droit commun. Celui portant sur un immeuble du domaine public de l'Etat ou des collectivités locales est connu du juge administratif.

Enfin, le CFD contient tout un sous-titre sur le contentieux foncier, avec des mesures préventives et curatives de ces conflits (articles 673 à 714). L'article 673 dispose quant à lui que

« l'Etat prend et met en œuvre toutes les mesures nécessaires en vue de prévenir et de réduire efficacement les conflits fonciers ruraux. Dans le cadre de la prévention des conflits fonciers ruraux, l'Etat élabore et met en œuvre, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, les mesures appropriées d'aménagement et de gestion rationnelle de l'espace rural ».

A côté des instances formelles en charge du contentieux foncier, il y a depuis 2018 l'expérimentation des « **Maisons de justice** » dans quatre préfectures du pays : Golfe, Agoenyive, Dapaong et Cinkassé. Ce sont des structures à mi-chemin entre les entités juridictionnelles et les organes traditionnels de règlement quotidien de conflits nés entre les concitoyens. Elles sont basées sur le principe de la **médiation** et de la **conciliation** et procèdent de critères de simplicité, de rapidité et de gratuité.



12. RÉGULATION DES MARCHÉS FONCIERS RURAUX

Au Togo, faut-il le rappeler, la terre appartient aux collectivités qui la détiennent conformément aux règles coutumières. Cette situation, héritée de la colonisation allemande, n'a pas été remise en cause par le CFD. Elle est au contraire confirmée par le code. Les collectivités propriétaires terriennes ont donc le droit de propriété exclusif et perpétuel sur leurs terres ; elles ont le droit d'en jouir, d'en user et surtout d'en disposer librement dans le respect des lois et règlements en vigueur (article 135 code foncier).

Le code foncier énumère les modalités de transaction ou disposition foncière. Ces modalités sont communes au foncier urbain et rural. Suivant les dispositions du code, la propriété foncière au Togo peut se transmettre par succession, par voie testamentaire, par la vente, la donation, l'échange, par la prescription acquisitive (articles 151- 172 du CFD).

Le code organise les transactions foncières en ses articles 161-163. Aux termes de ces dispositions, toute transaction foncière est préalablement soumise à l'immatriculation : « toute transaction de propriété foncière en milieu urbain, périurbain ou rural, est soumise, sous peine de nullité absolue du contrat, à l'immatriculation de l'immeuble qui en est l'objet » (article 161) ;

« toute vente immobilière doit être précédée de l'immatriculation du fond de terre ou de l'immeuble qui en est l'objet » (article 162). De même, les transactions sont faites devant un notaire (article 163).

La libre transaction des droits fonciers prévue par le code foncier et indiquée ci-dessus, est réservée aux seuls citoyens togolais entre eux. En effet, le code interdit tout acte constitutif des droits réels immobiliers par un citoyen togolais au profit d'un étranger, sauf autorisation préalable de l'autorité publique prévue par le code lui-même (articles 817,318 du CFD). Aucune régularisation de la situation d'un étranger ayant acquis illégalement des droits fonciers n'est autorisée. L'étranger qui tente une telle action ainsi que l'agent administratif complice, se rendent coupables et passibles des sanctions prévues par le code (articles 318 et 320).

Cependant, certaines dispositions particulières obligent l'étranger à disposer de l'autorisation préalable contenue dans les dispositions des articles 317 et 318 ci-indiqués. Dans la liste des décrets d'application, il est prévu un texte spécialement dédié à « la protection du transfert de la propriété foncière des citoyens togolais à un étranger ».

13. RÉFÉRENCES PRINCIPALES

LOIS

- Constitution togolaise du 14 octobre 1992
- Loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant Code Foncier et Domaniale (CFD)
- Loi n°2016-002 du 4 janvier 2016 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire
- Loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018

DÉCRETS

- Décret n°2008-033/PR du 11 mars 2008 modifiant le décret n°2007-089 du 26 juillet 2007 portant création, composition et attributions du Comité National et des Comités Préfectoraux de la Transhumance

- Décret n°2019-029/PR du 27 février 2019 précisant les modalités de la mise en valeur des terres rurales agricoles autres que celles appartenant à l'Etat et aux collectivités territoriales
- Décret n°2019-008/PR du 02 février 2019 fixant les conditions et les modalités d'occupation du domaine public de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics
- Décret n°2019-033/PR du 20 mars 2019 portant création et organisation du guichet foncier unique
- Décret n°2007-089/PR portant création, composition et attributions du Comité National et des Comités préfectoraux de la Transhumance
- Décret portant règles applicables aux livres fonciers et registres sous forme électronique
- Décret portant création, attribution, composition et fonctionnement des commissions d'enquête de commodo et incommodo

AUTRES TEXTES ET DOCUMENTS IMPORTANTS

- Arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/MSPC du 22 mai 2008 portant organisation du mouvement de la transhumance au Togo
- Décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO
- Ministère de l'agriculture, de l'Elevage et du Développement Rural, Plan Opérationnel de la Gestion de la Transhumance, 2021, 50 pp.
- République togolaise, Plan National de Développement (PND) 2018-2022, 3 août 2018, 160 pp.
- République Togolaise, « Étude diagnostique pour l'élaboration d'un avant-projet de code foncier au Togo », Août 2012
- Deckon, K, F, « Étude de cadrage du système foncier Togolais », Lomé, ADHD, ILC, Septembre 2012
- Alinon, K, O, "Women's Access to Land in Togo: Practices, current reforms and perspectives", Lomé, Banque Mondiale, Juin 2011.





BROCHURE PAYS SUR LES POLITIQUES FONCIÈRES RURALES DES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA

TOGO



HUIT PAYS, UN DESTIN COMMUN



COMITE DE REDACTION

La brochure est élaborée par **Dr Ibrahima KA**, Chargé du foncier rural et de l'opérationnalisation de l'Observatoire Régional du Foncier Rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO) à la Commission de l'UEMOA et **Monsieur SOULOU Lalawele**, Chef de la Division du développement rural au ministère en charge de l'agriculture, point focal ORFAO au Togo, avec les contributions de **Monsieur Koffi ALINON**, membre du groupe régional de travail. La brochure a été validée lors de l'atelier national sur le foncier rural organisé à Tsévié du 29 au 31 mars 2023.

Contacts de la rédaction : orfao@uemoa.int & ika@uemoa.int

📍 380, Avenue du Professeur Joseph KI-ZERBO 🏠 01 BP 543 Ouagadougou 01 Burkina Faso ☎️ (226) 25 31 88 73 à 76
✉️ commission@uemoa.int 🌐 www.uemoa.int et www.izf.net



- 📍 380, Avenue du Professeur Joseph KI-ZERBO
- 🏠 01 BP 543 Ouagadougou 01 - Burkina Faso
- 📘 facebook.com/UEMOAOfficielle
- 📺 youtube.com/c/UEMOAOfficiel
- 🐦 twitter.com/UEMOA_officiel
- ✉️ commission@uemoa.int
- ☎️ (226) 25 31 88 73 à 76
- 🌐 www.orfao.uemoa.int
- ✉️ orfao@uemoa.int
- 🌐 www.uemoa.int