

MINISTERE DE LA JUSTICE  
ET DES DROITS DE L'HOMME

---

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE  
Union-Discipline-Travail

---

**ATELIER DE RÉFLEXION ET D'ÉCHANGES  
SUR LE RÉGLEMENT  
JUDICIAIRE DES LITIGES FONCIERS URBAINS ET RURAUX**

*Les 26, 27 et 28 juin 2019, à l'Hôtel HANNIEL à Yamoussoukro,*

**RAPPORT**

## **INTRODUCTION**

Le Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, en partenariat avec le PNUD, a organisé les 26, 27 et 28 juin 2019, à l'Hôtel HANNIEL à Yamoussoukro, un atelier de réflexion et d'échanges sur le règlement judiciaire des litiges fonciers urbains et ruraux.

Cet atelier qui avait pour objectif général l'harmonisation du traitement des litiges fonciers a vu la participation des Magistrats des Cours d'Appel, des Tribunaux de Première Instance et des Sections détachées de Tribunaux, le PNUD-CI et de l'Agence Foncière Rurale (AFOR).

La liste des participants est jointe en Annexe.

### **I- OUVERTURE DE L'ATELIER**

La cérémonie d'ouverture a été présidée par Monsieur DANIOGO KLOFAHAN N'GOLO, Directeur des Affaires Civiles et Pénales représentant Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Droits de l'Homme. Elle a été marquée par deux allocutions : celle de monsieur EZOUA JOSEPH, Responsable Programme PNUD-CI, représentant le Représentant résident du PNUD-CI et celle d'ouverture de Monsieur le Directeur des Affaires Civiles et Pénales.

Dans son allocution, Docteur EZOUA JOSEPH a fait état des tensions liées aux problèmes fonciers et s'est réjoui de ce que le Gouvernement a pris des mesures pour apporter une solution efficace à ces conflits. Il a relevé le bien-fondé de l'appui du PNUD à l'Etat ivoirien. Il a salué l'initiative de la Direction des Affaires Civiles et Pénales, visant à renforcer la réponse judiciaire en matière de conflits fonciers à travers le présent atelier qui doit permettre aux Magistrats d'échanger, de partager leurs expériences et de dégager des positions harmonisées en vue d'être mieux outillés en matière de litiges fonciers.

Poursuivant, il a indiqué l'adhésion totale du PNUD à cette action.

Pour conclure, il a émis le vœu que les travaux du séminaire débouchent sur la production d'un guide à la disposition des magistrats.

A sa suite, Monsieur le Directeur des Affaires Civiles et Pénales a, au nom du Garde des Sceaux, remercié l'ensemble des magistrats pour leur présence. Il a exprimé la gratitude du Garde des Sceaux au PNUD pour son appui constant, aux actions du Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme.

Par ailleurs, Monsieur le Directeur des Affaires Civiles et Pénales a exprimé ses attentes quant aux résultats de cet atelier, d'autant que la question foncière est déterminante dans notre pays. Il a rappelé le rôle primordial de la justice qui demeure le dernier rempart face à ce problème de société.

En rappelant le contexte de l'atelier lié au rôle important des juges dans le règlement des conflits fonciers, Monsieur le Directeur des Affaires Civiles et Pénales a souhaité que se déroulent entre les participants, des débats francs et ouverts en vue d'aboutir à des solutions concrètes aux problèmes récurrents en la matière.

Sur ces mots, il a déclaré ouverts les travaux de l'atelier.

## **II- DEROULEMENT DES TRAVAUX**

Les travaux qui se sont déroulés en séance plénière ont été marqués par douze (12) communications suivis de débats.

### **II-1. Les différentes communications**

#### **COMMUNICATION 1 : « Les enjeux de la thématique »**

Elle a été présentée par Monsieur DANIOGO KLOFAHAN N'GOLO, Directeur des Affaires Civiles et Pénales au Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme.

Dans son intervention, il a rappelé la place importante qu'occupe l'agriculture dans l'économie de la Côte d'Ivoire depuis son accession à l'indépendance.

Après avoir fait l'historique de l'exacerbation des conflits fonciers en Côte d'Ivoire et des conséquences en résultant sur la sécurité et la paix sociales, il a souligné que dans un tel climat, la Justice se présente comme le dernier rempart pour réguler les rapports socio-économiques.

Cependant, il a fait observer qu'il existe des difficultés liées aux hésitations et fluctuations jurisprudentielles. Selon lui, il arrive souvent que dans le ressort de la même Cour d'Appel ou au sein d'une même juridiction, les solutions aux problèmes fonciers varient sur des questions de droit similaires. Face à cette situation, il est apparu nécessaire d'en réunir les acteurs de premier plan, à l'effet de réfléchir à cette diversité jurisprudentielle, d'échanger sur les bonnes pratiques et d'envisager une harmonisation en la matière.

D'où les enjeux du présent atelier, qu'il a déclinés en quatre points :

- envisager une lecture et une interprétation convergentes des textes législatifs et réglementaires ainsi que des pratiques coutumières ;
- offrir aux parties, un procès équitable, transparent, impartial, débouchant sur des décisions peu critiquables ;
- rassurer l'économie par des décisions exemptes de reproches objectifs ;

- participer à l'assise de la paix et de la sécurité pour tous, par des décisions exemplaires.

Pour conclure, il a émis le vœu que la Justice fasse mentir ceux qui pensent que la Côte d'Ivoire est une poudrière agricole.

**COMMUNICATION 2 : « Les enjeux du traitement judiciaire des litiges fonciers urbains et ruraux »,**

La deuxième communication est revenue à Monsieur COULIBALY Nahouo Amadou, Directeur de la Communication, de l'Information, de la Formation et de la Sensibilisation à l'Agence Foncière Rurale (AFOR).

Son intervention a porté essentiellement sur la présentation des textes régissant le foncier rural, de l'Agence Foncière Rurale (AFOR), ainsi que les missions de celle-ci.

Sur les missions, le présentateur a indiqué que cette agence est chargée principalement de la mise en œuvre de la loi n°98-750 du 23/12/1998, relative au domaine foncier rural. Elle intervient également dans la prévention et l'appui au règlement des conflits fonciers.

Il a ajouté que dans ce cadre, l'AFOR réalise des opérations de Délimitation des Territoires de Villages et de délivrance des Certificats Fonciers.

**LES COMMUNICATIONS 3 à 12 ont porté sur « Le TRAITEMENT JUDICIAIRE DES LITIGES FONCIERS » par :**

3. **Le Tribunal de Première Instance d'Abidjan**, présentée par le Juge CONDE SORY, audit Tribunal ;
4. **La Cour d'Appel d'Abidjan**, présentée par Monsieur TAYORO FRANCK TIMOTHEE, Président de Chambre à ladite Cour ;
5. **Le Tribunal de Première Instance de Bouaké**, présentée par Monsieur NAHI BOHOULAI JEROME, Juge audit Tribunal ;
6. **La Cour d'Appel de Bouaké**, présentée par Monsieur KOUAME KONAN SERAPHIN, Conseiller à ladite Cour ;
7. **Le Tribunal de Première Instance de Daloa**, présentée par Monsieur TAPE FRANCK, Daloa Juge audit Tribunal ;
8. **La Cour d'Appel de Daloa**, présentée par Monsieur KONAN KOUAKOU THOMAS D'AQUIN Président de Chambre à ladite Cour ;
9. **Le Tribunal de Première Instance de Man**, présentée par MEÏTE SOMBE SOULEYMANE, Président dudit Tribunal ;
10. **Le Tribunal de Première Instance de Gagnoa**, présentée par Madame KONE ASSIATA epse BAKAYOKO, Président dudit Tribunal ;

11. **Le Tribunal de Première Instance de Korhogo**, présentée par Monsieur KONE MORI, Président dudit Tribunal ;
12. **La Section de Tribunal de Guiglo**, présentée par MENEY BROPHOUET SYLVANUS, Président de ladite Section de Tribunal.

## **II-2- Le point des débats ayant suivi les communications**

Les différentes communications ont été suivies de débats très enrichissants au cours desquels, plusieurs résolutions ont été prises en termes d'harmonisation des différentes positions divergentes.

Ces résolutions portent tant sur le traitement des litiges fonciers ruraux que sur le traitement des litiges fonciers urbains.

### **1- LE TRAITEMENT DES LITIGES FONCIERS URBAINS**

**Les débats qui ont suivi les différentes présentations ont porté sur les points suivant :**

#### **a. La question du sursis à statuer**

L'atelier a exclu le sursis à statuer ordonné d'office par le Tribunal.

**Lorsque le sursis à statuer est sollicité par une partie qui dit avoir exercé un recours contre l'acte administratif, la demande est examinée selon les cas :**

- **si sa démarche se trouve au stade du recours administratif préalable**, l'atelier a suggéré le renvoi de l'affaire à une date raisonnable pour l'épuisement des délais à respecter pour la saisine du Conseil d'Etat, étant donné qu'il s'agit d'une condition de recevabilité du recours pour excès de pouvoir;

- **si son recours se trouve au stade de la saisine du Conseil d'Etat**, l'atelier a admis qu'il soit ordonné le sursis à statuer, en attendant la décision du Conseil d'Etat.

#### **b. Le problème des titres concurrents**

La question s'est posée de savoir, quelle devait être la décision du juge, face à deux titres concurrents ?

A cette question récurrente dans toutes les juridictions du pays, il a été suggéré de régler la question selon les cas.

Ainsi, en cas de concours de **deux (2) actes administratifs d'égale valeur**, le juge doit se déclarer incompétent pour connaître de la demande en annulation d'un des titres, car il ne saurait valablement apprécier la validité d'un acte administratif, quel qu'il soit.

Il n'a pas à retenir la primauté de l'acte antérieur, **contrairement à ce qui est d'usage dans certaines juridictions.**

Il débouterà donc en l'état, comme mal fondé, le demandeur en déguerpissement qui, dans ce cas, ne démontre pas que son adversaire est un occupant sans titre ni droit. Le juge devra alors suffisamment motiver sa décision, de sorte à éviter que l'une des parties pense avoir gagné le procès et oppose à son adversaire, l'autorité de la chose jugée.

En présence **de deux titres concurrents de valeurs différentes**, le titre de valeur supérieure l'emporte sur le titre de moindre valeur (Ex: un ACP contre une lettre d'attribution ou un ACD contre un ACP).

**c. Le problème des lettres d'attribution délivrées après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 02/07/2013 fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains**

La solution proposée, est d'écarter ces actes des débats, comme étant manifestement illégaux.

**d. La question des démolitions sollicitées sur la base de lettres d'attribution**

**Le juge doit-il ordonner la démolition des constructions en conséquence du déguerpissement prononcé ?**

**A la suite des débats, les participants ont retenu que malgré la formulation de l'article 555 du Code civil qui vise le propriétaire du fonds, les juges doivent avoir de la souplesse dans la lecture de ce texte, de sorte à pouvoir ordonner la suppression ou la démolition d'ouvrages, surtout dans le domaine du foncier rural.**

**Cependant, il a été recommandé d'observer la prudence dans la prise de décision en la matière en raison du faux qui prospère dans ce milieu.**

**e. La validité des transactions immobilières par actes sous seing privé**

A ce niveau, il a été retenu de distinguer entre le domaine foncier rural et le domaine foncier urbain.

Dans le milieu rural la loi applicable est la loi n° 98- 750 du 23/12/1998 relative au domaine foncier rural, qui n'exige pas la forme notariée.  ***Ici, les transactions par actes sous seing privé sont valables.***

En revanche, dans le domaine urbain, c'est l'article 8 de l'annexe fiscale de la loi de finances n° 70-269 du 10/03/1970 et l'article 9 de l'ordonnance du 02/07/2013

fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains) qui ont vocation à s'appliquer. ***Dès lors, l'acte sous seing privé n'est d'aucune valeur.***

#### **f. Les contestations entre les géomètres et les « propriétaires terriens »**

Les débats ont porté sur le point spécifique suivant : le contrat liant ces deux parties doit-il être passé par acte authentique ou par acte sous-seing privé ?

Après débats, ***la solution retenue est de considérer que ces actes peuvent être passés sous seing privé.***

**A cet effet**, trois motivations ont été proposées :

- ***dans le domaine du foncier rural***, ce sont des droits coutumiers qui ont été cédés au géomètre ; l'octroi des lots intervenant à titre de rémunération ;
- ***il s'agit de contrat de prestation de service à caractère synallagmatique***, non soumis à l'exigence de la forme authentique ;
- ***c'est l'application de l'article 1322 du code civil.***

#### **g. Le contentieux des contrats de réservation dans les opérations immobilières**

Ces contrats sont régis par la loi n° 99-478 du 2 août 1999 portant organisation de la Vente d'immeuble à construire et de la Promotion immobilière.

L'atelier a relevé que l'article 19 de cette loi ne soumet pas la validité de ces contrats à la forme notariée. L'atelier a alors retenu que le Juge devrait s'en tenir à cette règle, sans exiger la forme notariée au cours des procès, d'autant que ledit contrat n'a pas pour objet, la vente dudit bien, mais il précède cette vente selon les dispositions de l'article 18 de la même loi.

## **2. LE TRAITEMENT DES LITIGES FONCIERS RURAUX**

Les débats ont mis en exergue des problèmes récurrents dans le traitement des conflits en matière foncière rurale.

### **a. La question des attestations villageoises ou attestations de cession**

L'atelier est unanime pour retenir que l'attestation villageoise ***n'est pas un acte administratif, mais un titre privé.***

En cas de contestation de ces actes, **la question doit être réglée selon que le lotissement est approuvé ou non** :

- Lorsque le lotissement est approuvé, il est souhaitable que le juge se réfère aux guides du Ministère de la Construction ;
- En cas de lotissement non approuvé, le juge doit s'appuyer sur le guide villageois.

### **b. La question de la mise en état**

La question s'est posée de savoir si le juge devait ordonner une mise en état, dans l'instruction de son dossier.

A ce niveau, il a été conseillé aux magistrats de ne pas rechigner à y recourir, surtout dans le domaine foncier rural où le défaut de titre est le principe.

### **c. L'enquête foncière**

Sur la terminologie, les participants à l'atelier ont noté que ***l'enquête foncière*** porte sur le droit foncier, tandis que ***l'enquête agricole*** concerne la constatation des plantations et des dégâts de toute nature, causés aux plantations ou autres champs, en vue d'indemniser la victime.

D'où la nécessité de motiver suffisamment les décisions de mise en état, en insistant sur les points à élucider et les personnes à entendre. Il conviendrait de se rapprocher autant que possible du contenu de l'article 7 de la loi n° 98-750 du 23/12/1998, relative au domaine foncier rural, ainsi que des articles 4 et suivants du décret n°2019-266 du 27/03/2019, fixant les modalités d'application au domaine foncier rural coutumier de la loi précitée.

**Par ailleurs**, l'atelier a fait ressortir les difficultés liées au **coût** et à la **lenteur** dans l'exécution des enquêtes foncières, par les agents de l'agriculture.

**En effet** :

- il a été déploré le coût élevé des enquêtes foncières qui est de nature à dissuader le paiement par les parties et par suite, retarde l'exécution des missions confiées auxdits agents ; ce qui constitue un obstacle à l'accès des populations démunies à la Justice et un frein à la célérité des procédures ;
- le délai d'exécution de l'enquête peut excéder six mois. Ce délai correspond à la durée maximale de la procédure civile.

**En outre**, l'atelier a retenu que les irrégularités affectant le déroulement de l'enquête agricole, relèvent du régime des nullités des actes de procédure édicté par l'article 123 du code de procédure civile, **commerciale et administrative**.

**d. Le mode de preuve des droits coutumiers**

Il a été admis unanimement que les droits coutumiers, parce qu'ils sont des faits juridiques, ***se prouvent par tous moyens***.

**e. Sur la revendication de propriété par les non ivoiriens**

La solution retenue est de constater leur qualité de détenteurs de droits d'usage coutumiers sauf si la parcelle en cause a été immatriculée avant l'entrée en vigueur de la loi de 1998 sur le domaine foncier rural (Art. 1<sup>er</sup> et 26 nouveau).

Les Magistrats ont aussi été invités à lire l'article 26 nouveau de la loi sus visée.

**d. L'incidence de l'annulation de l'acte notarié sur le titre de propriété**

**En vue d'opiner sereinement sur la question, les participants ont posé le problème de façon concrète en ces termes : suite à une vente immobilière passée par acte notarié, l'acquéreur consolide ses droits par des actes administratifs réguliers (Ex : un ACD). Par la suite, le juge civil saisi en déguerpissement de l'acquéreur, déclare nul l'acte notarié, pour cause d'irrégularité flagrante commise par le Notaire.**

**La question s'est ensuite posée de savoir si cette annulation devrait emporter celle de ces actes administratifs dont bénéficie l'acquéreur.**

***Après débats, l'atelier a retenu que le Juge ne doit pas étendre l'annulation de l'acte notarié aux actes administratifs subséquents.***

**Deux raisons sous-tendent cette position :**

**- le juge civil saisi ne peut apprécier la légalité des actes administratifs, la compétence en la matière revenant au Conseil d'Etat ;**

**- tant que l'acte administratif n'est pas annulé, il produit des effets ; le Tribunal devrait donc débouter en l'état le demandeur de sa demande en déguerpissement d'autant qu'il ne justifie pas que l'adversaire occupe le terrain sans titre ni droit.**

**e. Les contestations portant sur l'occupation d'une parcelle de terre du domaine public étatique ou du domaine forestier classé**

La solution unanimement admise est ***l'irrecevabilité d'une telle action***, fondée sur le défaut d'intérêt légitime juridiquement protégé, d'autant que ces terres sont

hors du domaine foncier rural, et ne peuvent faire l'objet d'appropriation privée (Art 2 loi N°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural), sauf si la parcelle en cause a été déclassée. Dans ce cas, le juge pourrait recevoir l'action y relative.

#### **f. Sur la question des biens lignagers**

L'atelier s'est penché sur les actions initiées en revendication de bien indivis. La question de la recevabilité de ces actions s'est posée.

L'atelier a retenu que l'action étant exercée en vue de la conservation du bien dans le patrimoine (acte d'administration), elle doit être déclarée recevable.

Cependant, il a été recommandé de motiver suffisamment la décision en faisant ressortir notamment que le bien appartient à toute la lignée, et non au seul bénéficiaire de la décision.

#### **g. Sur la recevabilité de l'action intentée au nom d'un village**

Les débats ont porté sur les actions intentées par les chefs de village en représentation du village.

Deux hypothèses :

- L'action initiée par le village représenté par son Chef, est irrecevable pour défaut de capacité juridique du village. Il en est de même pour celle initiée au nom des communautés villageoises, sauf si ces communautés ont été constituées en associations déclarées et publiées.
- Celle initiée par le Chef du village agissant en son nom propre et pour le compte du village, est recevable.

### **III- RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER**

Plusieurs recommandations ont été formulées par les participants qui se regroupent essentiellement sous les rubriques suivantes :

#### ***❖ A l'endroit du législateur:***

- Réviser les dispositions de l'article 555 du code civil pour tenir compte des réalités du droit foncier rural ;
- Revoir le statut des villages en vue de leur conférer la personnalité juridique, pour se conformer à la loi n°2014-451 du 05/08/2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale.

❖ **A l'endroit du Ministère en charge de l'agriculture :**

Apporter un appui au bon déroulement des enquêtes foncières.

❖ **A l'endroit du Ministère de la Justice:**

- Créer un cadre d'échanges réunissant les agents de l'Agriculture, les autorités administratives et coutumières et les magistrats, en vue de trouver des solutions aux problèmes liés aux enquêtes foncières ;
- Publier la jurisprudence de la Cour Suprême et des Cours d'Appel ;
- Editer un recueil de textes régissant le droit foncier rural et urbain.

❖ **A l'endroit des Magistrats**

- Adopter les bonnes pratiques et solutions dans le règlement des conflits fonciers, telles que retenues à l'issue des échanges sur les différentes communications ;
- Faire une saine application de la loi n° 99-478 du 2 août 1999 portant organisation de la vente d'immeuble à construire et de la promotion immobilière, qui n'exige pas la forme authentique aux contrats de réservation.

**IV-CLOTURE DE L'ATELIER**

La cérémonie de clôture de l'atelier a été présidée par Monsieur DANIOGO N'GOLO KLOFANHAN, Directeur des Affaires Civiles et Pénales au Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme.

Cette cérémonie a été marquée par deux allocutions : celle de Monsieur BERTE NANOUROU, Expert Technique, représentant du PNUD-CI et celle de clôture de Monsieur le Directeur des Affaires Civiles et Pénales.

Dans son allocution, Monsieur BERTE NANOUROU s'est réjoui du travail abattu durant les deux jours de travaux de l'atelier et a exprimé l'espoir que les objectifs soient atteints. Il a réaffirmé l'engagement du PNUD à accompagner l'Etat de Côte d'Ivoire dans ses actions et celles du Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme.

Pour sa part, Monsieur le Directeur des Affaires Civiles et Pénales dans son mot de clôture, a exprimé sa joie quant aux débats francs et cordiaux durant les travaux. Il a promis de rendre compte à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Droits de l'Homme et d'accompagner le rapport de l'atelier d'une note détaillée pour le suivi des recommandations.

Il a, au nom de Monsieur le Garde des Sceaux, présenté sa reconnaissance au PNUD pour son appui constant.

Enfin, Monsieur le Directeur des Affaires Civiles et Pénales a déclaré clos l'atelier.

Fait à YAMOOUSSOUKRO le 28 juin 2019

Le comité scientifique