

Analyse du Cadre Légal et Institutionnel Relatif à la Gestion Durable des Terres

Projet No. 00046489 • Renforcement des Capacités pour la Gestion Durable des Terres

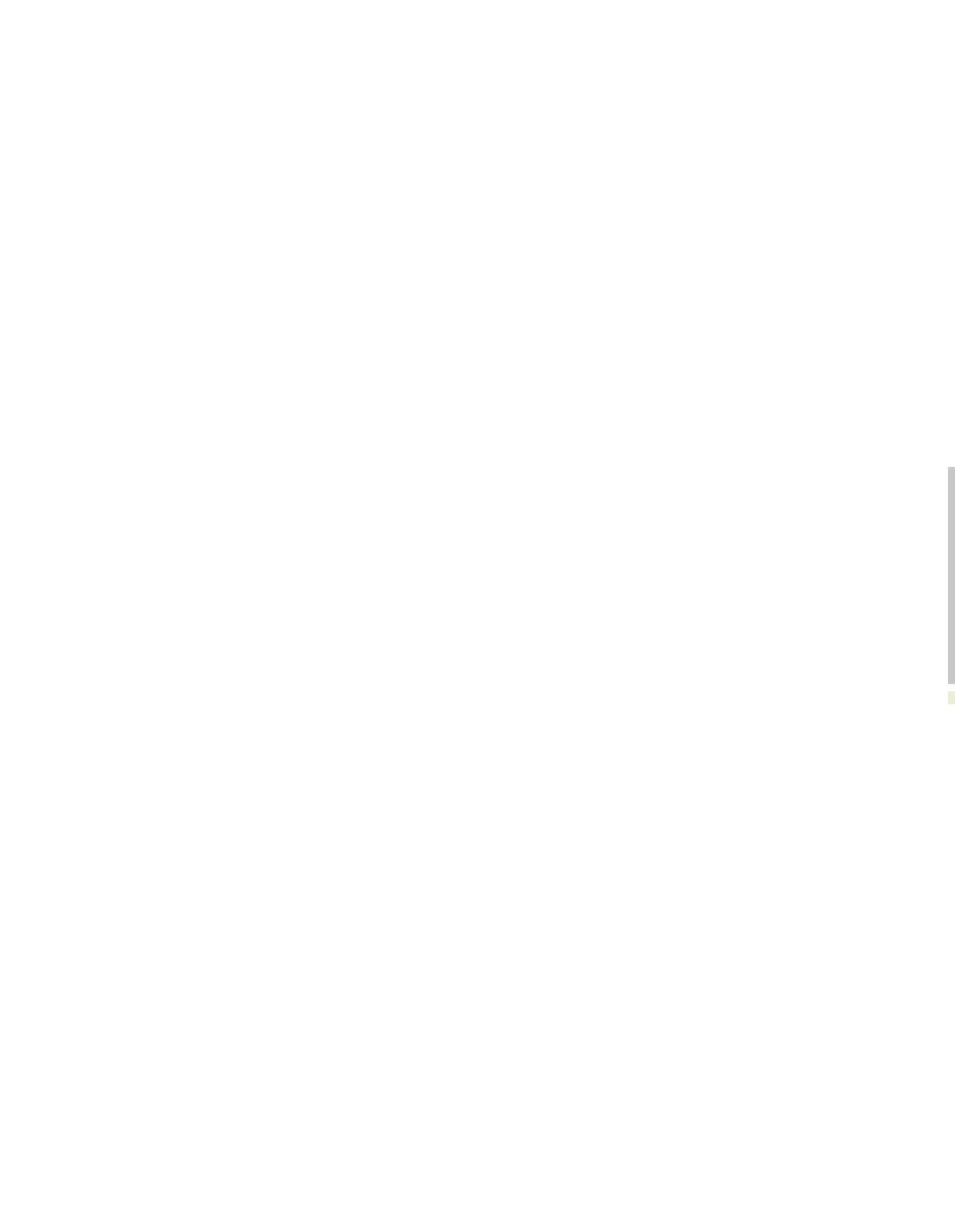


**Projet Renforcement des Capacités pour la Gestion
Durable des Terres**

Août 2010

Avertissement

Nous saisissons l'occasion pour présenter l'expression de notre profonde gratitude à tous ceux-là qui ont contribué de près ou de loin au succès de cette entreprise, notamment, le consultant Jean André Victor qui a réalisé l'étude. Mais, nous tenons à souligner que les analyses, conclusions et recommandations contenues dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les idées du MDE, PNUD et du FEM.



**« En Haïti, la plupart des désordres,
des troubles civils furent provoqués
par l'organisation défectueuse
de la propriété foncière ».**

Raymond, Renaud. Le régime foncier en Haïti. 1934

SOMMAIRE

	Préambule.....	9
	Liste des Sigles.....	11
	Termes de Référence & Méthodologie.....	13
	Résumé Executif	15
Chapitre 1	Problématique Juridique de la Gestion des Terres en Haïti	
	1.1. Gestion des Terres et Aménagement du Territoire.....	17
	1.2. Gestion des Terres et Agriculture.....	17
	1.3. Gestion des terres et énergie.....	18
	1.4. Gestion des Terres et Tourisme.....	18
	1.5. Gestion des Terres et Environnement.....	18
	1.6. Gestion des Terres et Développement Durable.....	19
Chapitre 2	La Réponse Juridique à la Problématique de la Gestion des Terres	
	2.1. Les Références Constitutionnelles.....	21
	2.1.1. Les Questions de Principe.....	21
	2.1.2. Les Dispositions Relatives à l'Exploitation des Terres.....	21
	2.1.3. Les Dispositions Relatives à la Conservation des Terres.....	22
	2.2. Les Apports du Droit International de l'Environnement.....	22
	2.2.1. Les Orientations du Droit non Contraignant.....	22
	2.2.2. Les Avancées du Droit Conventionnel.....	23
	A.- Les Instruments Juridiques a Caractère Universel.....	23
	B.- A Propos du Droit Régional.....	24
	C.- Sur le Plan Bilatéral.....	25
	2.3. Les Mérites et les Limites de la Législation Nationale.....	25
	2.3.1. Le Droit Civil et la GDT.....	25
	2.3.2. Le Droit Rural et la GDT.....	26
	2.3.3. Le Droit Agraire et la GDT.....	26
	2.3.4. Le Droit Agricole et la GDT.....	27
	2.3.5. Le Droit de l'Environnement et la GDT.....	27
	2.3.6. Le Droit Coutumier et la GDT.....	28
Chapitre 3	La Gouvernance administrative et la GDT	
	3.1. Les Ministères et la GDT.....	31
	3.2. Collectivités Territoriales, Auxiliaires de Justice, Société Civile et GDT.....	32
Chapitre 4	Conclusion et Recommandations	
	4.1. Matrice des Problèmes et Solutions.....	35
	4.2. Faisabilité des Solutions Proposées.....	36
	4.2.1. Réforme des Politiques Publiques.....	36
	4.2.2. Refondation de l'ONACA.....	36
	4.2.3. Réorientation de l'INARA.....	36
	4.2.4. Consolidation des Activités Juridiques Solidaires.....	37
	4.2.5. Adoption d'un Nouveau Modèle d'Agriculture.....	37

BIBLIOGRAPHIE	39
ANNEXE I-Chronologie des Principales Lois Agraires d’Haïti	41
ANNEXE II-Profil Institutionne du Système National de Gestion des Terres	41
ANNEXE III-Origine Diverse des Titres de Propriété	42
ANNEXE IV - Attribution Préférentielle	42

PREAMBULE

La présente étude a été réalisée dans le cadre de la mise en œuvre des activités du Projet Renforcement des Capacités pour la Gestion Durable des Terres, placé sous la tutelle du Ministère de l'Environnement (MDE) avec l'appui du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD). L'objectif de ce projet est de créer un environnement favorable à la Gestion Durable des Terres (GDT) en développant les capacités au sein des institutions étatiques concernées et des groupes de la société civile, dans le souci de renforcer les principes et stratégies de gestion durable afin de renverser le processus de désertification en Haïti.

Pour arriver à renforcer les capacités en vue du développement d'options de gestion durable des terres, il est important de prendre en compte les aspects légaux et réglementaires qui influencent la gestion des ressources naturelles, particulièrement les terres. L'étude a été entreprise dans ce sens. Elle a permis de réaliser un état des lieux sur les dispositifs légaux et réglementaires qui régissent la gestion des terres et d'identifier les lacunes et les besoins de manière à proposer des améliorations prenant en compte les principes de la gestion durable des terres. Ainsi donc, une première étape a été franchie. Il convient dorénavant de prendre en compte les recommandations de l'étude de manière à intégrer les principes de gestion durable des terres dans la législation nationale.

Cette publication est réalisée dans le but d'apporter un éclairage sur le cadre légal et institutionnel relatif à la GDT, de sensibiliser les parties prenantes autour de l'élaboration de propositions de modifications d'instruments légaux susceptibles d'harmoniser le cadre légal, réglementaire et institutionnel en faveur de la Gestion Durable des Terres en Haïti.

Le texte comprend quatre chapitres qui concernent la problématique juridique de la gestion des terres en Haïti, la réponse juridique donnée à cette problématique, la gouvernance administrative de la GDT et les principales conclusions et recommandations. Vu l'ampleur des questions considérées, il a été jugé nécessaire de se concentrer sur la profondeur de l'analyse sans négliger toutefois les aspects théoriques de la problématique à l'étude. Ceci explique la densité du texte. Le recours à la tabulation de l'information disponible et dérivée facilite la vision globale de la situation analysée, tout en réalisant un effort de synthèse sans lequel il eût été difficile de condenser la diversité des données ainsi collectées.

L'organisation des différents chapitres est conçue de manière à permettre au lecteur de suivre la progression de l'analyse et l'évolution de la pensée qui la soutient. Le premier chapitre relatif à la problématique sous référence a mis en relief le fait que du point de vue juridique, la GDT couvre plusieurs domaines et sollicite l'apport de plusieurs branches de droit pour sa gouvernance totale (2ème chapitre). Mais il faut garder à l'esprit que le droit demeure une condition nécessaire et non une condition suffisante de la GDT (3ème & 4ème chapitres).

Ce document pourrait être considéré comme une précieuse référence pour les décideurs et tous les acteurs de la société civile désireux de travailler à la levée des contraintes à la gestion durable des terres en Haïti. Puisse cette étude contribuer à l'intégration des principes de GDT dans la législation nationale et à l'harmonisation du cadre légal, réglementaire et institutionnel en rapport avec cette thématique.

Liste des Sigles

AEC	Association des États de La Caraïbe
ALENA	Accord de Libre Échange pour le Nord de l'Amérique
AND	Autorité Nationale Désignée
BME	Bureau des Mines et de l'Énergie
CARICOM	Marché Commun de la Caraïbe
CASEC	Conseil D'Administration Section Communale
CBD	Convention sur la Biodiversité
CCCC	Convention Cadre sur les Changements Climatiques
CLCD	Convention sur la lutte contre la Désertification
CT	Collectivité Territoriale
DGI	Direction Générale des Impôts
EDH	Électricité d'Haïti
FAO	Food and Agriculture Organization
FEM (ou GEF)	Fonds de l'Environnement Mondial
GDT	Gestion Durable des Terres
IHSI	Institut Haïtien des Statistiques et de l'Informatique
INARA	Institut National de la Réforme Agraire
ISPAN	Institut de Sauvegarde du Patrimoine National
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MDE	Ministère de L'Environnement
MDP	Mécanisme de Développement Propre
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MERCOSUR	Marché Commun du Sud des Amériques
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour La Stabilisation d'Haïti
ODPG	Organisme de Développement de la Plaine des Gonaïves
ODVA	Organisme de Développement de la Vallée de L'Artibonite
ONACA	Office National du Cadastre
PAE	Plan d'Action de l'Environnement
PAN-LCD	Plan d'Action Nationale de Lutte contre la Désertification et les effets de la sécheresse
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies Pour l'Environnement
POS	Plan d'Occupation des Sols
SNAP	Système National des Aires Protégées
SNEP	Service National d'Eau Potable
TPTC	Travaux Publics Transport et Communication

TERMES DE REFERENCE & METHODOLOGIE

La consultation a pour principal objectif de contribuer à la GDT par une meilleure compréhension des questions juridiques qui lui sont associées. En guise d'objectifs spécifiques, il a été convenu de réaliser un état des lieux sur le droit en vigueur, d'identifier les lacunes et les faiblesses de ce dernier et de proposer des recommandations appropriées pour l'amélioration de son efficacité et de son efficacité.

En vue d'atteindre les objectifs susmentionnés, le Consultant devait :

- identifier le cadre légal et réglementaire disponible ainsi que les institutions en charge de la GDT dans l'état actuel des choses ;
- analyser les questions clés concernant la GDT notamment la tenure de la terre, la taille des exploitations ou les droits successoraux et vérifier en même temps la pertinence des lois correspondantes par rapport aux principes reconnus de la GDT ;
- évaluer l'applicabilité des lois par rapport au contexte politique, économique et social tout en faisant des recommandations pour améliorer le cadre légal et institutionnel de la GDT.

La méthodologie suivante a été retenue en vue d'arriver aux résultats désirés qui permettent, à leur tour, de disposer d'un diagnostic global de la situation avec des pistes appropriées pour faciliter la prise de décision en la matière.

Ont été utilisés, en ce qui a trait à la GDT, les documents suivants :

- le Manuel de référence du PNUD et du FEM sur le renforcement des capacités pour la gestion durable des terres ;
- les lignes directrices du Consortium Mondial pour la gestion des terres arides du PNUD en ce qui concerne les questions conceptuelles relatives aux régimes et aux réformes foncières ;
- la feuille de route du Mécanisme Mondial prévu dans la Convention pour combattre la désertification, laquelle a été reprise dans le Guide méthodologique pour le processus d'élaboration du PAN-LCD en Haïti.

Sur le plan juridique, la démarche suivante a été adoptée :

- des techniques de droit comparé ont été utilisées en ce qui se réfère à la famille du droit romano-germanique notamment les similitudes observées entre le droit français et le droit haïtien, tous deux issus de la codification napoléonienne ;
- les principes relatifs au respect de la hiérarchie des lois (Constitution - Traités Internationaux - Lois - Décrets - Arrêtés - Actes Administratifs), les trois derniers étant qualifiés, à l'occasion sous l'appellation globale de règlements ;
- la revue des lois agraires a été effectuée de manière systématique, celles-ci étant classifiées et catégorisées en vue de vérifier s'il a existé une tendance particulière dans l'évolution de cette législation.

La méthodologie utilisée a permis de mesurer les paramètres suivants :

- l'étendue de la couverture juridique
- l'efficacité (applicabilité) de la loi et l'efficacité (l'application) de la règle de droit
- la pertinence de la loi avec les principes de GDT
- les mérites et les limites du corpus juridique par rapport aux questions clés concernant notamment les contrats agraires, la conservation des sols et la loi successorale

Les recommandations ont été formulées en forme tabulée avec des codes d'identification en vue de faciliter la prise de décision.

RESUME EXECUTIF

L'analyse du cadre légal et institutionnel relatif à la GDT a été réalisée à un moment où la république d'Haïti traverse une crise à multiples facettes sur le plan politique, économique, social et environnemental. Ayant initié un processus de démocratisation depuis plusieurs années, le pays arrive à se stabiliser progressivement grâce à la présence controversée de la MINUSTAH et aux efforts du Gouvernement en place pour négocier avec des forces politiques de l'opposition toujours aux aguets. Selon l'IHSI, le taux de chômage de la population en âge de travailler est passé de 55 % en 2001 à 70 % en 2007 confirmant ainsi la pauvreté de masse observée dans le pays. Sur le plan social, on estime que 30 % de la drogue qui va aux EUA transitent par le pays, augmentant, de ce fait, les problèmes d'insécurité publique liés au banditisme et à la délinquance juvénile. Sur le plan environnemental, la vulnérabilité de la population s'accroît tant sur le plan structurel que sur le plan conjoncturel en raison de la déforestation quasi-totale des bassins versants surexploités et de la réduction de la superficie cultivable par l'érosion des sols de montagne, l'urbanisation et la salinisation des plaines exposées aux inondations de plus en plus fréquentes.

Dans de telles conditions, la problématique de la GDT constitue un grand défi dans cet espace où l'agriculture occupe 51 % des actifs et représente seulement 25 % du PIB. Une telle problématique, à la fois complexe et multiforme, est associée à l'absence ou la faiblesse des politiques relatives à l'aménagement du territoire, à l'occupation inappropriée des sols, au changement d'utilisation de ces derniers ou encore à la pauvreté de la gestion des aires protégées et des écosystèmes encore boisés. Le pays dispose dans un premier temps d'un arsenal juridique impressionnant pouvant permettre de trouver des solutions judicieuses à la plupart des problèmes identifiés. La Constitution Haïtienne renferme un certain nombre de dispositions qui collent très bien aux exigences de la GDT. Haïti étant un pays de monisme juridique à primauté de droit international (c.à.d. que les traités internationaux dûment ratifiés priment sur les lois), des conventions comme la CCCC, la CBD, et la CCD viennent enrichir le droit national dans plusieurs domaines d'intérêt pour la GDT. Au niveau de la législation nationale proprement dite, la loi haïtienne ne pose aucun obstacle majeur à l'accueil des principes universels de la GDT, qu'il s'agisse du code civil, du code rural, des lois agraires (stricto sensu) ou encore des lois relatives à la conservation des sols et des eaux.

Néanmoins, ce qui fait la force du système juridique mis en place fait aussi sa faiblesse. Les traités internationaux ratifiés par l'État Haïtien ne sont pas mis en œuvre de manière professionnelle et systématique. La législation nationale, quoiqu'utile, est obsolète: elle repose en particulier sur la force coercitive, comporte très peu d'incitatifs économiques et n'a point évolué selon les dernières avancées de la science juridique. Dans une société où l'informel domine, le droit coutumier est mal connu et n'est point exploité, qu'il s'agisse de la coutume *praeter legem* ou *secundum legem*. La pertinence de cette législation figée, si importante soit-elle, laisse beaucoup à désirer en ce qui concerne notamment la tenure de la terre, les droits successoraux et la concordance avec les principes de la GDT. D'un côté, les institutions concernées qui sont d'ailleurs nombreuses, connaissent des chevauchements, des duplications et des conflits institutionnels qui entravent la bonne marche du système en question. Par exemple, les terres domaniales relèvent du Ministère de l'Économie et des Finances, le cadastre de celui des TPTC, les colonies agricoles du MARNDR, la conservation des terres du Ministère de l'Environnement et les plans d'occupation des sols des municipalités. Pour couronner le tout, il y a pas moins de six sources différentes qui émettent des titres de propriété, faisant ainsi planer partout le spectre de l'insécurité foncière dans ce pays où la propriété a été acquise en particulier par usucapion ou prescription acquisitive.

Les solutions proposées sont à la mesure des problèmes identifiés. Elles sont ou bien de nature juridique portant sur l'amendement de lois anciennes et l'élaboration de lois nouvelles ou de nature institutionnelle visant le renforcement des capacités sur le plan systémique, institutionnel ou organisationnel. Les mesures urgentes concernent la mise en œuvre de la Loi-mère en vue de fixer les superficies minima et maxima des unités de base des exploitations agricoles, la révision du droit successoral afin de garantir l'intégrité de ces mêmes exploitations et la mise en application de la législation existante. Il s'avère important, à court terme, de régulariser l'état civil des citoyens, de stabiliser la sécurité foncière en confiant à une ONACA restructurée et renforcée, les rôles préalablement dévolus à la DGI pour la conservation et la mutation foncières et le droit d'émettre exclusivement les titres de propriété et en mettant à profit le droit coutumier quand il est en résonance avec la loi écrite. Il conviendrait d'élaborer également la loi sur la décentralisation, celle sur l'aménagement du territoire et celle sur la modernisation de l'agriculture selon les principes de durabilité économique, sociale et environnementale sans négliger la promotion de l'utilisation judicieuse du pouvoir réglementaire par l'Exécutif. Durant cette phase, les capacités organisationnelles des institutions concernées seraient renforcées, chacune en ce qui la concerne.

En définitive, il faut garder à l'esprit que le droit est une condition nécessaire et non suffisante à la GDT. Il s'ensuit qu'il y a besoin de rationaliser les politiques publiques, d'organiser les services techniques de l'agriculture, d'encourager la mise en œuvre de l'agriculture et du tourisme durables, de laisser fonctionner les institutions dans les limites de leurs compétences respectives, de lutter contre la pauvreté et l'exclusion des populations marginalisées, de créer et de redistribuer la richesse en toute équité selon les spécificités haïtiennes de la justice distributive.

Problématique Juridique de la Gestion des Terres en Haïti

La gestion des terres en Haïti est-elle durable ou non durable ? Si oui, comment le droit peut-il participer au renforcement de la durabilité ? Si non, comment le droit peut-il contribuer au processus de mise en place des conditions de durabilité ?

1.1. Gestion des Terres et Aménagement du Territoire

En occupant le tiers occidental de l'île d'Haïti sur une superficie de 27750 km² avec une frontière politique Nord-Sud de 380 km, la République d'Haïti présente la forme d'un octogone irrégulier qui lui donne une longueur de côtes relativement élevée de 1770 km. Les principales îles adjacentes au nombre de cinq totalisent une superficie de 1000 Km² et renferment des sols, pour la plupart, impropres à l'agriculture intensive. Le reste du territoire situé sur la grande terre et entouré de la mer territoriale est partagé en zones forestières, en zones pastorales et agricoles, en zones humides et en zones consacrées aux infrastructures et aux établissements humains. L'espace national est le lieu d'un perpétuel conflit entre les différents sous-espaces susmentionnés, les sols agricoles grignotant sur les sols forestiers et les zones humides et les sols urbains empiétant sur les sols agricoles. La superficie agricole utile tend à baisser par suite de l'érosion en montagne et de l'urbanisation en plaine. L'arbitrage de ces conflits imputables à l'homme réclame la protection du droit à travers la mise en œuvre, d'une politique compréhensible d'aménagement du territoire prenant en compte l'utilisation du sol urbain et du sol rural sur une base concertée (VICTOR, 2008). Les expériences enregistrées jusque-là dans ce domaine n'ont pas produit les résultats escomptés et aujourd'hui encore, le ministère concerné travaille sur un nouveau schéma d'aménagement du territoire dont on attend qu'il corresponde aux principes du GDT (Hagen, 2009).

1.2. Gestion des Terres et Agriculture

La gestion des terres pose quatre problématiques fondamentales dans le domaine de l'agriculture. Ce sont l'inventaire, la vocation, l'utilisation ou l'exploitation et la conservation des ressources en sols. Au regard de l'inventaire, les terres totalement dégradées où affleure la roche-mère (environ 40% du total) sont considérées comme étant impropres à l'agriculture. Il est admis généralement que les sols à vocation forestière sont par essence beaucoup plus fragiles en raison de leur altitude élevée, de leur topographie mouvementée avec des pentes généralement supérieures à 40%. Là où la forêt a disparu, l'agriculture n'est ni souhaitable ni durable à cause des limitations physiques (risques d'érosion), économiques (coût marginal des facteurs) et techniques (équipement et machines). Quant à l'utilisation effective des sols, la superficie agricole utile tourne autour d'un million d'hectares, exprimant ainsi le fait que les terres sont exploitées contre leur vocation naturelle. Toutes les terres marginales à cause d'une pression démographique élevée de l'indigence des techniques utilisées sont cultivées. Les ressources en sol sont donc menacées dans leur intégrité, les pertes de sol étant estimées à plus de 25 000 TM/ha/an. Le droit agraire et le droit rural devraient dans ce cas encourager la bonne exploitation de la ressource tout en garantissant sa conservation durable. L'Agriculture non conversationniste semble être la règle tandis que la gestion des terres laisse beaucoup à désirer. On est très loin de la mise en œuvre des principes d'agriculture durable.

« ... la superficie agricole utile tourne autour d'un million d'hectares, exprimant ainsi le fait que les terres sont exploitées contre leur vocation naturelle. »

1.3. Gestion des terres et énergie

La structure de consommation nationale d'énergie révèle que le bois couvre à lui seul, 70% du total des disponibilités actuelles. La majorité du bois utilisé est transformé en charbon de bois avec un rendement de moins de 20%. Autrement dit, les 400 000 TM de charbon consommés annuellement représentent plus d'un million de tonnes de bois. Les ressources ligneuses utilisées sont prélevées du capital forestier en place, lequel est estimé aujourd'hui à moins de 2% du total des terres émergées. Dans ce contexte, il convient de se poser plusieurs questions d'intérêt par rapport à la gestion durable des terres. La loi encourage-t-elle l'établissement de plantations dendro-énergétiques sur les terres impropres à l'agriculture ? En quoi le système de tenure des terres est-il défavorable à la conservation des ressources forestières ? Le modèle fiscal qui est véhiculé à travers le droit national répond-il aux critères de durabilité exigés pour la conservation des ressources naturelles ? Si la gestion des terres est connectée aux problèmes énergétiques et vice versa, comment le droit a-t-il organisé la protection des ressources renouvelables en conformité avec les principes de l'énergie durable ?

1.4. Gestion des Terres et Tourisme

Les terres sur lesquelles s'élèvent (ou pourront s'élever les infrastructures telles routes, barrages, aéroports, parc éolien, aires protégées, etc.) et les établissements humains (villes, villages, habitations, etc.) constituent les fondements du développement touristique ou écotouristique. La situation actuelle de ces infrastructures et de ces établissements humains laisse beaucoup à désirer à plus d'un titre. La taille de telles infrastructures quand elles fonctionnent est peu significative. Si leur gestion s'améliore, il faut penser que la demande de terres nécessaires à leur développement futur sera en nette croissance durant les années à venir. S'il en est ainsi, dans quelle mesure le droit du tourisme peut-il contribuer à la gestion durable des terres en Haïti. On peut même se demander s'il existe un droit du tourisme haïtien. Si oui, que faire pour que son évolution génère un impact favorable sur la gestion durable des terres en Haïti ? Le fait que l'Association des États de la Caraïbe (AEC) dont Haïti est membre ait adopté une stratégie de tourisme durable peut-il influencer positivement le droit haïtien dans ce domaine ?

1.5. Gestion des Terres et Environnement

La classification écologique de Holdridge (1967) permet d'identifier neuf écosystèmes de premier ordre en Haïti, c'est-à-dire autant de zones de vie différentes que celles rencontrées en République Dominicaine qui occupe pourtant les deux tiers de l'île. Cela fait ressortir la spécificité écologique d'Haïti qui présente sur des distances très courtes une diversité très large d'écosystèmes grâce à sa biogéographie exceptionnelle. Ceci confère au pays une richesse relative en biodiversité et une gamme de sols très variée bien que la roche-mère concernée soit fondamentalement de nature calcaire (2/3 du total) et basaltique. Autrement dit, les neuf zones de vie susmentionnées (écosystèmes de 1er ordre) présentent des conditions édaphologiques diverses qui sont fonction de la roche-mère, du relief, du climat, de la végétation et du temps (écosystèmes de 2ème ordre). La

« La gestion des terres devrait être très fine pour refléter la complexité des agro-écosystèmes de même que le droit des ressources naturelles et de la biodiversité devrait être très élaboré pour prendre en compte la qualité des politiques publiques qui sont associées à de telles ressources. »

« En incluant les ressources naturelles dans la comptabilité publique et en traduisant chaque année la valeur de celles-ci en termes monétaires, on peut suivre la courbe de dégradation ou de la bonne santé de l'environnement. »

gestion des terres devrait alors être très fine pour refléter la complexité des agro-écosystèmes de même que le droit des ressources naturelles et de la biodiversité devrait être très élaboré pour prendre en compte la qualité des politiques publiques qui sont associées à de telles ressources. En cette matière, comme en tant d'autres, on ne peut se passer de la protection offerte par le droit pour garantir la durabilité des systèmes de gestion des terres en usage. La révision éventuelle du Code Rural devra tenir compte des nouvelles exigences de la politique environnementale.

1.6. Gestion des Terres et Développement Durable

Le triangle du développement durable comprend trois côtés qui sont occupés par le capital naturel, le capital social et le capital financier. Les ressources en sol jouent un rôle fondamental au sein du capital naturel car ce sont elles qui supportent la flore, la faune, la biodiversité et toutes les activités de l'homme axées sur le secteur primaire. Il y a donc lieu de faire entrer les ressources naturelles dans l'établissement des comptes nationaux. De tels principes de comptabilité publique adoptés par certains États font que ces derniers arrivent à élaborer un Produit National Brut Vert. En incluant les ressources naturelles dans la comptabilité publique et en traduisant chaque année la valeur de celles-ci en termes monétaires, on peut suivre la courbe de dégradation ou de la bonne santé de l'environnement. En d'autres termes, il est possible d'apprécier les résultats obtenus dans la gestion durable des terres en adoptant la méthodologie proposée à cet effet. Le droit de la GDT tend alors à devenir un domaine prioritaire dans un pays où la gestion durable des ressources naturelles reste un grand défi pour une population croissante et un espace de moins en moins utile.

La Réponse Juridique à la Problématique de la Gestion des Terres

Pour connaître la réponse juridique à la problématique de la gestion des terres, il convient d'interroger tour à tour, la Constitution, le droit international, les lois générales retrouvées dans le code civil et le code rural sans oublier le droit coutumier de même que les lois spéciales associées au droit de l'environnement y inclus ses multiples ramifications (droit agraire, droit de la biodiversité, droit du tourisme, etc.).

2.1. Les Références Constitutionnelles

Les dispositions constitutionnelles relatives à la gestion durable des terres sont disséminées dans plusieurs titres, chapitres et sections de la loi mère. On peut les regrouper en trois grandes catégories : les questions de principe, les dispositions relatives à l'exploitation des sols et celles relatives à la conservation des terres.

2.1.1. Les Questions de Principe

Dans le titre III, à la section H du chapitre II consacré aux droits fondamentaux, se trouvent, entre autres, les questions de principe relatives au droit de propriété. L'article 36-4 établit, par exemple, de manière claire et précise la fonction sociale de la propriété : « Le propriétaire foncier doit cultiver, exploiter le sol et le protéger notamment contre l'érosion. La sanction de cette obligation est prévue par la Loi ». La constitution reconnaît et garantit de manière expresse la propriété privée en fixant les conditions d'expropriation et de nationalisation (articles 36, 36-1 et 36-2). De même, dans le premier chapitre du titre IX relatif à l'économie et à l'agriculture, l'article 245 proclame la liberté économique et protège l'entreprise privée. La Charte Fondamentale a créé, en outre, l'Institut National de la Réforme Agraire qui doit organiser la refonte des structures foncières au bénéfice des réels exploitants de la terre (article 248). La Constitution stipule également que la loi devra déterminer la superficie minimale et maximale des unités de base des exploitations agricoles (art 248-1). D'une manière générale, la constitution est de type libéral tout en prenant les précautions nécessaires pour éviter la concentration de la propriété foncière entre les mains de quelques uns.

2.1.2. Les Dispositions Relatives à l'Exploitation des Terres

L'article 39 de la Constitution accorde un « droit de préemption aux habitants des sections communales pour l'exploitation des terres du domaine privé de l'État situées dans leur localité ». En l'occurrence, les CASEC devront disposer du répertoire des terres domaniales de leur compétence afin de veiller au respect de cette disposition constitutionnelle. Étant donné que « Le Conseil Municipal est gestionnaire des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa commune » (art. 74), le respect des dispositions prévues à l'article 39 est lié à celles de l'article 74 et vice et versa. Il est bon de noter que la Constitution, en son article 297, a abrogé expressément la loi du 28 juillet 1975 soumettant les terres de la vallée de l'Artibonite à un statut d'exception au motif qu'il fallait respecter les droits et libertés fondamentaux des citoyens. Mais, après la vente précipitée des terres récupérées par des prétendus propriétaires qui n'étaient pas de réels exploitants agricoles, l'Exécutif a vite fait de revenir au statu quo ante en promulguant un arrêté inconstitutionnel pour éviter l'embrasement de la vallée de l'Artibonite à la suite de conflits terriens à la fois répétés et renouvelés.

2.1.3. Les Dispositions Relatives à la Conservation des Terres

En reconnaissant la fonction sociale de la propriété foncière, la Constitution a posé les bases nécessaires à la conservation des terres. Ne proclame-t-elle pas, en effet, en son article 36-4 que « le propriétaire foncier doit cultiver, exploiter le sol et le protéger notamment contre l'érosion. » La loi –mère n'a pas hésité non plus à déclarer en son article 247, que l'agriculture est la principale source de la richesse nationale et qu'elle est garante du bien-être des populations et du progrès socio-économique de la Nation ». C'est l'article 249 qui précise, en outre, que l'État a pour obligation d'établir les structures nécessaires pour assurer la productivité maximale de la terre et la commercialisation interne des denrées... » En recherchant la productivité maximale sur des exploitation de taille économique optimum, la Constitution a non seulement opté pour une réforme agraire au bénéfice des réels exploitants de la terre (article 248) mais aussi pour une modernisation de l'agriculture, toutes choses qui conduisent à la conservation durable des terres. Le chapitre II relatif à l'environnement vient parachever, à travers les articles 253, 254, 255, 256, 257 et 258 de la charte fondamentale l'œuvre déjà mise en place pour édifier les fondations nécessaires à la gestion durable des ressources naturelles.

2.2. Les Apports du Droit International de l'Environnement

Le droit agraire reste, de loin, la discipline juridique la plus ancienne et la mieux connue. Le code d'Hammourabi (1730-1680 av. J.C.), les lois de Solon (640-548 av. J.C.) et les sept lois agraires de Rome édictées entre le 5^{ème} et le 1^{er} siècle av. J.C. constituent de véritables monuments juridiques (Masrevery, 1977). Aujourd'hui, le droit international de l'Environnement permet d'embrasser la plupart des ramifications qui ont émergé à partir du droit agraire. Le présent sous-chapitre retrace les orientations du droit non-contraignant (soft law) et le développement du droit conventionnel, qu'il s'agisse du droit international global ou régional.

2.2.1. Les Orientations du Droit non Contraignant

Le droit non-contraignant regroupe les principes, déclarations et résolutions qui ont été adoptés par les États en tant que sujets du droit international.

Plusieurs recommandations de la FAO reconnaissent les droits agraires en tant que droits subjectifs garantis par le droit objectif dans le sens ou l'on dit le droit de voter, le droit de travailler, le droit de se réunir sur la place publique. L'Assemblée Générale des Nations Unies a produit en 1963 la résolution No 15/63 qui a proclamé le droit au crédit, le droit à la sécurité sociale, le droit à la sécurité et à la stabilité du marché des produits, le droit pour le cultivateur d'obtenir un juste prix de vente pour ses produits, le droit à une justice facilement accessible et le droit à l'assistance technique. En tant que membre fondateur de la FAO, la république d'Haïti n'a pas pu ou n'a pas su mettre en œuvre la résolution qu'elle a approuvée.

En 1981, la FAO a publié la Charte Mondiale des Sols qui s'est révélée un instrument utile dans la GDT pour tous les pays membres de l'Organisation dont Haïti. De même, la Charte Mondiale de la Nature qui a été adoptée en 1982 par l'Assemblée Générale des Nations Unies comporte plusieurs principes d'intérêt pour la GDT.

La Conférence des Nations Unies sur l'eau qui s'est tenue à Mar del Plata en 1977 a adopté dix résolutions au nombre desquelles on relève celle sur l'utilisation de l'eau dans l'agriculture et celle sur le rôle de l'eau dans la lutte contre la désertification. Il en est résulté le Programme International d'Action concernant l'eau et le développement agricole durable (IAP-WASAD) dont l'objectif est d'aider les pays en développement à planifier, mettre en valeur et gérer leurs ressources en eau sur une base intégrée au bénéfice des populations présentes et des générations futures. Ce qui intéresse au plus haut point la GDT.

En 1992, il s'est tenu au Brésil la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, laquelle a produit, entre autres, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. La plupart des principes énoncés en la circonstance se réfèrent à la gestion durable des ressources naturelles et aux grandes lignes directrices qui doivent guider leur exploitation et leur conservation au bénéfice des générations présentes et futures. Par la même occasion, ont été publiés l'Agenda 21 qui représente le programme d'action global visant la mise en œuvre des dispositions adoptées à Rio et les Principes cadres sur la protection des forêts. Il est utile de souligner également que dans le Programme du PNUE pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement, il existe un chapitre consacré à la mise en valeur durable des sols et des forêts.

Il convient de noter que la république d'Haïti a été l'un des premiers pays signataires des documents fondateurs de Rio mais elle n'a donné aucune suite positive à la recommandation selon laquelle tous les pays étaient invités à formuler leur propre agenda 21. Toutefois, elle a produit à la fin de 1999 pour l'horizon 2000-2015, son Plan d'Action de l'Environnement (PAE) qui comporte dix programmes dont la plupart concernent directement la GDT. Ce sont le programme No 2 (Énergie pour le développement soutenable), le programme No.4 (Conservation et utilisation durable de la diversité biologique), le programme No. 6 (Gestion intégrée des zones côtières et marines) et le programme No. 10 (support à l'exploitation des mines et carrières). Il est opportun de noter que le PAE n'a jamais été mis en œuvre de manière systématique et globale malgré les rares efforts intentés pour son application effective.

En outre, l'un des principes-cadres sur la protection des forêts précise que « toutes les nations doivent mettre en œuvre des politiques écologiquement rationnelles en matière de foresterie, englobant la gestion des zones environnantes ».

2.2.2. Les Avancées du Droit Conventionnel

Les traités internationaux de l'environnement à valeur contraignante regroupent les instruments juridiques à caractère universel, les instruments régionaux et les conventions de portée bilatérale.

A.- Les Instruments Juridiques A Caractère Universel

Dans le groupe des instruments à caractère universel, Haïti a signé et ratifié la convention sur les changements climatiques (CCCC), celle sur la biodiversité (CBD) et celle sur la désertification (CCD). Il convient de rappeler les enjeux associés à de telles conventions internationales de l'environnement dans la perspective de la gestion durable des terres.

La CCCC a pour principal objectif de stabiliser les gaz à effet de serre (GES) à des niveaux tels qu'ils ne représentent pas une menace grave pour l'équilibre du système climatique mondial. Ce qui, à première vue, paraît très éloigné de la GDT. Mais, il n'en est rien puisque d'une part, les plantes, les forêts et les océans sont des pièges à GES (ou des puits pour les

GES) et que d'autre part, les conséquences de l'élévation de la température de la planète peuvent induire des bouleversements significatifs au niveau climatique et peuvent influencer la distribution spatiale des plantes cultivées et l'utilisation des terres conformément aux principes de GDT. Pour avoir signé le protocole de Kyoto de la CCCC, et avoir mis en place l'Autorité nationale Désignée (AND), Haïti est éligible au Mécanisme de Développement Propre (MDP) relatif au marché du carbone.

De son côté, la CBD poursuit comme objectif la conservation de la diversité biologique ainsi que l'utilisation durable des éléments selon un partage juste et équitable des avantages qui découlent notamment de l'exploitation des ressources génétiques. Étant donné que la biodiversité est, à la fois, terrestre, aquatique et marine, sa gestion durable demeure en étroite relation avec celle de la GDT. Mais il y a mieux. En proclamant la valorisation des savoirs locaux, la CBD ouvre ainsi la voie au développement du droit coutumier, lequel constitue le socle à partir duquel pourra s'élever l'édifice de la GDT. La signature et la ratification de la CBD rendent Haïti éligible aux ressources de financement du Fonds de l'Environnement Mondial. Il faut déplorer le fait que le pays n'a pas encore réussi à mettre en branle une Stratégie nationale de conservation de la biodiversité malgré la succession des activités habilitantes financées par le FEM. La relation étroite qui existe entre les aires protégées (conservation in situ de la biodiversité) et la GDT fait penser que les projets actuels qui se mettent en place en vue d'améliorer l'exploitation du système national des aires protégées pourrait avoir un impact favorable sur la GDT.

Par ailleurs, la CCD reste, de toute évidence le traité international le plus pertinent vis-à-vis des exigences de la GDT sur le plan méthodique et stratégique. L'objectif de cette convention internationale, ratifiée par Haïti, est de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification. L'Annexe III de la Convention définit, pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, le contenu des programmes d'action nationaux. Il convient de noter qu'aux fins de la Convention, « la désertification désigne la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines ». Dit autrement, la GDT constitue la réponse appropriée à ce problème. Toutefois, la mise en œuvre nationale de la CCD reste à faire en dépit du fait que le pays a déjà préparé son rapport national et formulé un guide méthodologique pour le processus d'élaboration du PAN-LCD (Victor et Tapsoba, 2006)

« La succession et l'usucapion constituent les deux principaux problèmes qui s'opposent à la GDT; le premier étant à l'origine du morcellement des exploitations, le second étant identifié comme l'une des sources de l'insécurité foncière. »

« ... l'usucapion est devenue le principal moyen d'acquisition de la propriété avec toutes les conséquences défavorables pour la GDT. »

B.- A Propos du Droit Régional

Au niveau des instruments juridiques de portée internationale, le droit régional repose fondamentalement sur la convention de Washington de 1941 relative aux beautés panoramiques de l'Amérique, sur les dispositions adoptées au sein de L'ALENA, du MERCOSUR et de la CARICOM, sur les initiatives de L'Association des États de la Caraïbe et sur les programmes régionaux du PNUE.

L'objectif de la Convention de Washington, ratifiée, par Haïti est de protéger la flore et la faune et de sauvegarder les beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique. L'Article V de cette convention précise, entre autres, que les gouvernements contractants doivent assurer la protection et la conservation des paysages, des formations géologiques rares des régions et objets ayant une valeur esthétique historique ou scientifique. Toutes choses qui ne sont pas sans rapport avec la GDT.

En ce qui concerne les mouvements d'intégration régional, qu'il s'agisse de l'ALENA (Accord de Libre Échange Nord Américain de 1994), du MERCOSUR (Marché Commun du Sud de l'Amérique de 1995), du Marché Commun Centre Américain de 1960 ou du projet de zone de Libre échange des Amériques lancé en 1994, on peut noter qu'il n'existe pas vraiment de rapports directs avec la GDT en Haïti. Toutefois, la situation est différente pour ce qui a trait à la CARICOM et à l'AEC. Haïti est devenu depuis quelques années membre à part entière de la CARICOM (Communauté des Caraïbes créée en 1973). De même, en tant que membre fondateur de l'AEC (Association des États de la Caraïbes créée en 1994), Haïti peut bénéficier du programme de tourisme durable et d'autres initiatives de cette institution, lesquels ne sont point sans rapport avec la GDT. Il en est de même pour les programmes intéressant les Petits États Insulaires de la région et les programmes régionaux du PNUE. En outre, il est indiqué de mentionner la contribution que pourrait apporter à la GDT, l'accord tripartite relatif à l'établissement d'un corridor biologique entre Cuba, Haïti et la République Dominicaine.

« Le Code Rural a raté l'occasion de promouvoir la GDT ».

C.- Sur le Plan Bilatéral

Sur le plan bilatéral, force est de constater que les accords signés respectivement avec la Colombie en 1978 et Cuba en 1977 n'ont pas grand chose à voir avec la GDT. Il en est différemment du traité du 21 janvier 1929 et de son protocole du 9 mars conclus entre la république d'Haïti et la république dominicaine. Dans cette perspective, la réactivation de la Commission Mixte Haïtien-dominicaine pourrait aider beaucoup à résoudre les problèmes liés à la GDT notamment dans la zone frontalière et dans le cadre des projets conjoints haitiano-dominicains.

2.3. Les Mérites et les Limites de la Législation Nationale

Afin de pouvoir cerner les mérites et les limites de la législation nationale, il convient d'interroger, tour à tour, le droit civil, le droit rural, le droit agraire, le droit agricole, le droit coutumier et le droit de l'environnement.

2.3.1. Le Droit Civil et la GDT

Le droit civil appelé aussi « le Droit Commun » régit en tant que branche de droit privé, tous les rapports qui unissent les personnes et les biens. En ce qui concerne la GDT, il est concerné au premier chef par la réglementation de l'état des personnes, celle de la propriété immobilière et celle de la conservation foncière. Dit autrement, il lui revient d'identifier les personnes, les biens et les droits des personnes sur les biens.

On peut regrouper en deux grandes catégories les effets du Code Civil sur la GDT : ceux qui dérivent de la loi elle-même (les problèmes d'efficience) et ceux qui découlent de l'application de la loi (les problèmes d'efficacité). Les problèmes d'efficience les plus pertinents concernent le mode d'acquisition de la propriété immobilière et son mode de transmission. La succession et l'usucapion constituent les deux principaux problèmes qui s'opposent à la GDT ; le premier étant à l'origine du morcellement des exploitations, le second étant identifié comme l'une des sources de l'insécurité foncière. Considéré en France « comme une véritable machine à pulvériser le sol », le droit successoral qui exigeait le partage égal de la propriété entre les héritiers de génération en génération a été modifié pour garantir l'intégrité de l'exploitation agricole. Haïti qui s'est inspiré de la codification napoléonienne a maintenu jusqu'à nos jours, le droit successoral tel qu'il a été conçu à l'origine alors que la France l'a rejeté. Quant à l'usucapion, il convient de mentionner qu'il a été, dans l'histoire foncière d'Haïti, le principal mode d'acquisition de la propriété en milieu rural et qu'à cause de cela, l'absence de titres de propriété est la règle au sein de la paysannerie tandis que la gestion de la propriété immobilière reste et demeure fragile.

Quant aux problèmes d'efficacité, les règles du Code applicables à l'état civil sont très valables mais c'est au niveau des capacités opérationnelles que les faiblesses ont été enregistrées (bureau d'état civil /tenure et conservation des archives). De même, la loi a bien identifié les rôles et responsabilités des acteurs (notaires, arpenteurs, avocats) et des institutions (ONACA, DGI, Tribunaux) qui sont en charge du système, mais c'est le fonctionnement de ces derniers qui laisse à désirer.

2.3.2. Le Droit Rural et la GDT

Après les codes ruraux de Christophe, de Boyer et de Geffrard, la loi en vigueur dans ce domaine se retrouve principalement dans le Code Rural de 1962. Celui-ci a repris les articles de la Constitution consacrant la fonction sociale de la propriété de la terre, interdit la vente à réméré au sein du monde rural, régularise à la suite du Code Civil, les contrats agraires (bail à ferme, métayage) condamne l'élevage libre et renferme une série de dispositions sur la conservation des sols, la protection des forêts et n'a pas réussi à promouvoir l'agriculture conversationniste et la GDT.

C'est que le Code Rural manquait de vision et d'audace. Il ne s'est pas attaqué au problème du droit successoral et de l'intégrité des exploitations agricoles. Il a laissé de côté le problème de remembrement des propriétés et de la gestion des terres domaniales. Il s'est détourné de l'épineuse question posée par l'absence de cadastre et les faiblesses de la conservation foncière. Il n'a pas su, non plus, valoriser le droit coutumier afin de faire de la société englobée un partenaire de la société englobante. Pour toutes ces raisons et d'autres que nous verrons plus loin, le Code rural a raté l'occasion de promouvoir la GDT.

2.3.3. Le Droit Agraire et la GDT

Le droit agraire haïtien plonge ses racines dans le droit colonial, la Constitution de 1801 et la première Constitution haïtienne de 1805, laquelle dans son article 12 proclame que « toute propriété qui aura ci-devant appartenu à un blanc français est incontestablement et de droit confisqué au profit de l'État ». C'est pourquoi l'État Haïtien s'est retrouvé à la tête d'un stock foncier représentant les 2/3 des terres cultivées et que, faute de l'avoir bien géré, l'usucapion est devenu le principal moyen d'acquisition de la propriété avec toutes les conséquences défavorables pour la GDT.

Le droit agraire s'est développé, par suite, sans désenclaver, jusqu'à nos jours pour atteindre son point culminant avec la Constitution de 1987 qui a créé l'Institut National de la Réforme Agraire (INARA). Le corpus juridique hérité de ce droit agraire est un ensemble de règles relatives aux cessions gratuites ou onéreuses, au cadastre, aux contrats agraires et à la justice agraire. Dans un premier temps, l'État a distribué les meilleures terres aux militaires et dans un second temps aux cultivateurs qui ont conquis les terres marginales et l'espace occupé par les îles adjacentes. Il en est résulté d'un côté un système de faire-valoir indirect sans investissement de promotion et de l'autre un droit de possession fragile qui s'exprime à travers les nombreux conflits terriens, lesquels ont endeuillé la République durant plus de deux siècles (Renaud, 1937). Le résultat, c'est que la gestion des terres ne pouvait être durable étant donné la primauté d'un mode de tenure contreproductif et la persistance régulière de l'insécurité foncière.

2.3.4. Le Droit Agricole et la GDT

À première vue, le droit agricole paraît être le mieux adapté à la GDT. On peut le démontrer facilement à travers les lois relatives à la protection phyto et zoo-sanitaire ainsi qu'aux lois sur la quarantaine animale et végétale. Il en est de même des différentes lois qui ont constitué le Code du café de 1958, de la loi organique et des règlements généraux de la Régie du Tabac et des Allumettes de 1967. Les lois No VI, No. X, No. XI et No. XII du Code Rural de 1962 témoignent aussi du souci du législateur d'encourager la GDT.

«... le droit agricole paraît être le mieux adapté à la GDT. ».

D'un autre côté, il faut reconnaître que l'obligation constitutionnelle de fixer la superficie minimale et maximale des exploitations agricoles est restée lettre morte. La Loi du 31 juillet 1975 sur l'obligation pour le propriétaire foncier de mettre sa terre en valeur n'a pas été non plus respectée. La même chose a été constatée avec l'article 45 du Code Rural en vigueur qui stipule que « tout cultivateur paysan avant d'entreprendre la mise ou la remise en valeur d'un fonds de terre, pourra requérir par les soins de l'agent compétent du MARNDR ou de l'agent qualifié de tout autre organisme compétent, une analyse chimique du sol de ce fonds. Le résultat de cette analyse lui sera fourni sans frais ». Une telle disposition de loi, jugée inapplicable par certains, pourrait, si elle était suivie de règlements d'application appropriés, permettre à la longue de dresser de véritables cartes de fertilité du sol avec toutes les conséquences favorables pour la GDT.

2.3.5. Le Droit de l'Environnement et la GDT

Bien que le droit de l'environnement soit à l'état embryonnaire dans le pays, à cause de la mise en œuvre nationale limitée des traités internationaux de l'environnement ratifiés par Haïti, de la pauvreté de la jurisprudence, de la faiblesse de la doctrine et du manque de dynamisme de la pratique, force est de reconnaître qu'il existe une législation relativement abondante dans le domaine. Comparée à un tigre de papier, cette législation ne fait peur à personne et n'est point appliquée. C'est

dommage ! En effet, si l'ensemble des textes juridiques relatifs aux ressources en sol, aux ressources en eau, aux arbres et aux forêts, aux aires protégées, aux mines et carrières et au patrimoine naturel et historique était appliqué, la gestion des terres aurait expérimenté un tout autre traitement (Victor, 1995). Il faut noter, à ce sujet, que le décret-cadre de 2005 sur l'environnement n'a connu, non plus, aucun début d'application.

A la vérité, le champ du droit de l'environnement est beaucoup plus vaste. Il englobe, entre autres, le droit du tourisme et notamment de l'écotourisme, domaine qui n'a pas encore fait l'objet de considération juridique. La compilation des principaux textes régissant l'hôtellerie et le tourisme en Haïti met en relief que cette législation a peu de chose à voir avec la GDT (Hudicourt, 1981). En outre, il convient de souligner, à propos des lois connexes, que l'expérience initiée dans les années 80 pour l'aménagement du territoire n'a eu aucun effet visible sur la GDT. Il est à souhaiter que le nouveau projet de loi, actuellement en voie d'élaboration, tienne compte de cette problématique d'envergure nationale. De même, le retard accumulé dans la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation ne peut être que préjudiciable à la GDT qui réclame, avant tout, une gestion de proximité.

2.3.6. Le Droit Coutumier et la GDT

Le droit coutumier haïtien existe bel et bien. On l'a vu avec la parution du droit informel haïtien (Montalvo Despeignes, 1978). On le connaît surtout à travers les écrits des agronomes et autres spécialistes qui ont connu le milieu rural. En ce qui concerne la gestion des terres, il est bon de rappeler quelques pratiques bien vivantes qui caractérisent la ruralité haïtienne.

Le fait de rentrer le caféier sous couvert, après l'indépendance d'Haïti, a permis de régénérer cette culture et les ressources en sol car ces dernières s'appauvrissaient de manière accélérée du fait que le caféier colonial se cultivait au soleil et ne pouvait plus compter avec la main d'œuvre servile et la grande exploitation qui lui fournissaient sa fumure organique. Aujourd'hui encore, les paysans haïtiens pratiquent la jachère collective des propriétés privées permettant ainsi au sol de bénéficier des déjections animales associées à la présence des chaumes laissées par les céréales déjà récoltées. Il en est de même de l'exploitation informelle de la mangrove faisant partie du domaine privé de l'État (forêt domaniale), exploitation qui se fait de manière rotatoire par les paysans préalablement identifiés par leurs pairs, travaillant sans titre ni qualité sur le littoral encore boisé.

Toutefois, là où le droit coutumier est relativement vivace, c'est dans le domaine foncier avec les différents modes de tenure de la terre, une gestion informelle très fine de l'indivision et de l'usufruit et du mode de transmission des héritages. Des controverses très édifiantes s'élèvent pour savoir s'il faut donner la priorité au cadastre formel ou laisser faire le jeu du droit informel car plus d'un prétendent qu'il n'est pas sûr que le cadastre pourrait mettre fin au désordre foncier signalé par Renaud (op-cit). Delahaye (2005) a fait, à ce sujet, un certain nombre de recommandations qui mettent en relief l'importance du droit informel dans la recherche de solution, à l'insécurité foncière (observatoire foncier, recherche universitaire, renforcement des capacités, etc.).

En définitive, il est bon de noter que les règles coutumières peuvent être :

1. Praeter legem quand elles comblent une lacune de la loi .
2. Secundum legem quand la loi, elle-même, renvoie à la coutume .
3. Contra legem quand elles s'opposent à la loi.

Tenant compte du fait que d'une part, la coutume est mouvante et imprécise et que d'autre part, il ne peut exister deux réglementations obligatoires et contradictoires (coutume contra legem), il convient de faire preuve de grande prudence avec les recommandations qui demandent de se confier béatement à la sagesse paysanne dont les performances ont montré, d'ailleurs, leurs limites dans l'histoire nationale.

La Gouvernance administrative et la GDT

D'une manière générale, la gouvernance politique et administrative est faible à l'intérieur du pays (PNUD, 2000). Le système de gouvernance se révèle être encore moins performant en matière de gestion de l'environnement en général et de la GDT en particulier. Voyons tour à tour la situation des Ministères, celle des collectivités territoriales, celle des auxiliaires de la justice et celle de la société civile au regard de la GDT.

3.1. Les Ministères et la GDT

Le tableau No. 1 présente les domaines de compétence, les principales fonctions et les observations pertinentes intéressant le cadre juridique et institutionnel selon l'institution ou l'organisme sous tutelle considéré.

Tableau 1. Relations entre les Ministères et la GDT

Ministères/ organismes autonomes	Compétence en cause	Problématique de référence	Observations Particulières
MPCE CNIGS CNC	Aménagement du territoire information géographique coopérative	Plan d'aménagement du territoire inexistant	Loi sur l'aménagement du territoire en voie d'élaboration
MEF DGI IHSI	Conservation foncière Terres domaniales Statistiques agricoles	Gestion des mutations foncières inadéquates	Gestion Inadéquates des terres de l'État
TPTC ONACA BME EDH SNEP	Cadastre Mines et Carrières Zones Humides Urbanisation	1. Blocage du Cadastre 2. Extension anarchique des villes	1. Cadastre opérationnel seulement dans les plaines des Gonaïves et de l'Artibonite et à PAP 2. Gestion Inadéquates du sol urbain
MARNDR ODVA ODPG INARA	Agriculture Conservation des sols et des eaux	Morcellement et dispersion des exploitations	1. Risques d'érosion élevés 2. Extension de l'agriculture non conversationniste
MICT CT	Intégrité du Territoire Décentralisation Changement climatique Aires protégées	Blocage du processus de décentralisation	Mise à jour des lois sur la décentralisation ineffective
MDE	Désertification Changement climatique Aires protégées	Inapplication des lois existantes sur les aires protégées	Pas de loi organique pour le Ministère concerné
MJSP	Justice Agraire	Identification mal aisée des droits de propriété	État civil des personnes mal tenu
MCI ISPAN Archives Nat.	Patrimoine naturel et culturel	Dégradation de l'environnement des sites et monuments historiques	Monuments historiques Système de fortification Sites historiques faiblement gérés

«... le droit agricole paraît être le mieux adapté à la GDT.»

Le tableau No. 1 révèle que :

- Huit ministères sur seize (50%) sont concernés directement par la GDT, soit au niveau central soit à travers leur (s) organisme(s) autonome(s) sous tutelle.
- Les fonctions relatives à la GDT sont toutes couvertes et qu'on pourrait s'attendre à une gouvernance rationnelle du système global de gestion des ressources naturelles incluant l'intégrité territoriale, l'aménagement du territoire, la décentralisation, l'inventaire, la mise en valeur et la conservation des terres.
- Tout semble pourtant être bloqué quand on analyse la colonne du tableau relative à la problématique de référence non à cause de grains de sable mais du fait que la machine tout entière ne fonctionne pas. Ce qui est mis en relief à travers les observations effectuées dans la dernière colonne.
- Aussi, est-il contre indiqué de vouloir résoudre un problème global avec des solutions ponctuelles et désarticulées.

3.2. Collectivités Territoriales, Auxiliaires de Justice, Société Civile et GDT

Le tableau No. 2 permet de regrouper les rapports institutionnels qui existent entre les collectivités territoriales, les auxiliaires de justice, la société civile et la GDT.

Tableau 2. Rapports institutionnels entre les pouvoirs locaux, les pouvoirs non-étatiques et la GDT

Item	Compétences Concernées	Problématique Identifiée	Observations Particulières
1.- CT Département Communes Sections Communales	Planification Planification et gestion Gestion	Capacités Limitées Id Id	Pas de loi organique Pas de loi organique Supervision ineffective
2.- Auxiliaire J. Notaires Arpenteurs Avocats	Marché Foncier Délimitation des parcelles Contentieux	1. Non contrôle des actes sous seing privé 2. Pas de relation formelle avec l'ONACA 3. Coût Élevé	Risques de disparition des actes authentiques Expertise sous exploitée Pas de barème de prix
3.- Société Civile, ONG de développement Organisations Professionnelles Agro-Écologistes	Exécution directe Intérêts de groupe Intérêts collectifs	1. Faible coordination 2. Capacités Limitées 3. Absence de reconnaissance d'utilité publique	1. Faible supervision 2. Couverture juridique inadéquate 3. Force de pression limitée

La logique horizontale du tableau No. 2 suggère que :

- L'absence de lois organiques devant régir les collectivités territoriales au niveau départemental et communal entrave fortement leur contribution à la GDT puisque leurs limites de compétence ne sont point définies.

- En outre, les capacités de toutes catégories étant faibles à tous les niveaux, les risques de voir combler les lacunes observées dans la gouvernance formelle demeurent élevés. Aussi, les CASEC ont-ils mis en place un système informel pour pallier aux déficiences de l'État Central.

- Au niveau des auxiliaires de la justice, le système bascule également dans l'informel puisque les coûts élevés des services offerts conduisent les paysans à rester dans l'indivision et dans le jeu des actes sous seing privé.

En ce qui concerne la société civile, d'une part, ONGs et pouvoirs publics collaborent difficilement en tant que bénéficiaires attirés de l'aide externe et, d'autre part, la participation des autres groupes organisés à la GDT est limitée par la propension des chefs d'administration à vouloir politiser l'action des ministères au bénéfice de leurs partisans.

Conclusion et Recommandations

Les principales conclusions et recommandations qui se dégagent des trois chapitres précédents peuvent être mises en exergue autour de deux questions-clés : la matrice des problèmes et solutions et la faisabilité des solutions proposées.

4.1. Matrice des Problèmes et Solutions

Le tableau No. 3 présente la matrice des problèmes et solutions juridiques ou institutionnelles identifiées pour la GDT.

Tableau 3. Matrice des Problèmes et solutions juridiques ou institutionnelles identifiées pour la GDT

Sources des Problèmes	Principales Causes	Éléments de Solution (A ou B)
État Civil Désorganisé	Mauvaise gestion des Greffes des Tribunaux	1. Responsabiliser les Commissaires et les Juges Concernés (B)
Aménagement du Territoire et Décentralisation ineffectifs	Désorganisation du MPCE et désintérêt du MICT	2. Faciliter l'élaboration des projets de loi en cours sur l'aménagement du territoire et la décentralisation (A)
Urbanisation sauvage	Expansion anarchique des villes	3. Actualiser et faire appliquer les schémas directeurs de développement urbain (B)
Réduction SAU	Absence de Pos (Plan d'Occupation des sols)	4. Élaborer et faire respecter les POS au niveau communal (B)
Dégradation des terres Aggravation du processus	Changement inapproprié de vocation et d'utilisation des sols	5. renforcement de la capacité organisationnelle et systémique (B)
Cadastre Inopérant	Objectifs, priorités stratégies et ressources inadéquates	6. Élaborer et mettre en œuvre un plan de développement du cadastre
Morcellement des exploitations	Loi successorale obsolète	7. Attribution préférentielle des terres par une révision du Code rural (A)
Dispersion des exploitations	Besoin de diversification des cultures	8. Remembrement des propriétés dans les périmètres prioritaires (B)
Usucapion abusive	Occupation spontanée des terres	9. Assistance technique gratuite via ONACA pour actions pétoires (B)
Mutation Foncière mal coordonnée	Manque d'expertise de la DGI	10. Confier la fonction concernée à l'ONACA rénové
Conservation foncière inefficace	Manque d'expertise de la DGI	11. Confier la fonction concernée à l'ONACA rénové
Colonies Agricoles abandonnées	Absence de mémoire institutionnelle	12. Commanditer une étude de reconnaissance et d'évaluation (B)
Aires Protégées non gérées	Conflit interinstitutionnel	13. appliquer le décret-cadre sur l'environnement de 2005 avec ou sans amendement (A)
Gestion non durable des Contrats Agraires	Manque d'intérêt pour la gestion par résultats	14. Réaliser une Étude d'Impact Environnemental de la législation agraire (B)
Décentralisation bloquée	Enjeux politiques mal arbitrés	15. Mettre en œuvre l'AT et la Décentralisation. Organiser un cycle de plaidoyers à répétition (B)

La lecture du tableau No. 3 nous montre que :

- Les quinze éléments de solution sont regroupés selon deux catégories (A) et (B). La catégorie (A) concerne tout ce qui est élaboration ou amendement de la loi tandis que la catégorie (B) intéresse toutes les autres formes de renforcement des capacités (opérationnelles, institutionnelles, systémiques)
- La catégorie (A) représente 33% des éléments de solution et concerne l'élaboration des lois sur l'aménagement du territoire, la décentralisation et l'attribution préférentielle des exploitations agricoles pour garantir l'intégrité de ces dernières
- La catégorie (B) embrasse 67% du total des éléments de solution et recouvre le groupe des appuis institutionnels nécessaires au renforcement des capacités opérationnelles et systémiques.

4.2. Faisabilité des Solutions Proposées

Les deux groupes de solution proposés (A) et (B) peuvent être analysés selon l'ordre d'antériorité suivant :

4.2.1. Réforme des Politiques Publiques

Les politiques publiques associées à la GDT intéressent, en premier lieu, l'aménagement du territoire et la décentralisation. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, le MPCE prépare actuellement un projet de loi sur la thématique considérée. En ce qui a trait à la décentralisation, le Parlement est déjà sollicité par l'Exécutif pour voter les lois relatives aux collectivités territoriales. Dit autrement, il n'y a aucune démarche à entreprendre à ces deux niveaux d'opération. Il faudra veiller plutôt à l'intégration des politiques GDT dans les secteurs considérés.

4.2.2. Refondation de l'ONACA

Actuellement, l'enregistrement des mutations foncières et la conservation des archives correspondantes dépeissent à la DGI qui, comme le nom l'indique, est une institution spécialisée dans la collecte d'impôt. Il convient de confier les deux fonctions sus-mentionnées à l'ONACA dont la loi organique devra être amendée, à cet effet. De même, de nouveaux rapports doivent exister entre les arpenteurs et l'ONACA selon un système de coopération réciproque en vue d'actualiser progressivement le cadastre physique. L'ONACA pourrait fournir également une assistance technique gratuite aux paysans dépourvus de titre de propriété ou qui vivent dans l'indivision prolongée. De tels aménagements réclament, pour leur cohérence, la formulation d'un véritable Plan Stratégique, pour l'ONACA afin de montrer la faisabilité technique et financière des réformes envisagées.

4.2.3. Réorientation de l'INARA

L'INARA a travaillé, jusque-là, tout seul, dans un environnement très difficile. Il s'est fait connaître jusqu'à cette date, par un programme controversé de distribution de terres dans la vallée de l'Artibonite et des interventions ponctuelles dont la signification a eu très peu d'impact sur la GDT. Il est indiqué de (d') :

« Il convient de confier l'enregistrement des mutations foncières et la conservation des archives correspondantes...à l'ONACA ».

- Appliquer la disposition constitutionnelle (art 248-1) qui demande d'établir la superficie minimale et maximale des exploitations agricoles ;
- Faire passer la gestion des colonies agricoles sur le contrôle de l'INARA en ce qui se réfère à la sécurité foncière ;
- Confier la gestion des terres domaniales à l'INARA plutôt qu'à la DGI comme c'est le cas actuellement ;
- Lancer les études sur le droit coutumier en vue de mettre fin à la juxtaposition d'un ordre juridique formel et d'un ordre juridique informel sans relation aucune ;
- Elaborer une loi appropriée sur la réforme agraire qui tienne compte de la GDT, de la constitution d'une réserve foncière d'État, du remembrement des exploitations agricoles, de la gestion durable des contrats agraires et des besoins de l'agriculture urbaine et de l'agro-écotourisme.

4.2.4. Consolidation des Activités Juridiques Solidaires

La consolidation des activités juridiques solidaires commande de :

- Réviser le Code rural en vue de réaliser, entre autres, l'attribution préférentielle afin de contrecarrer les effets pervers de la loi successorale quant au morcellement des exploitations agricoles ;
- Faire publier la loi organique du MDE qui devra prendre en charge les aires protégées y compris les zones humides selon le concept de la Convention de Ramsar ;
- Réaliser la mise en œuvre nationale des conventions internationales d'intérêt en relation avec la GDT notamment la Convention sur la lutte contre la désertification ;
- Promulguer les décrets d'application visant la mise en œuvre des lois relatives à la protection de l'environnement (décret de 2005-décret de 1987) ou à la valorisation et la conservation des ressources naturelles (Code Rural).

4.2.5. Adoption d'un Nouveau Modèle d'Agriculture

L'adoption d'un nouveau modèle d'agriculture passe par les points suivants. Il convient de :

1. Contrôler le changement défavorable dans l'utilisation des sols en renforçant les capacités de nouvelles entreprises agricoles destinées à remplacer les anciennes exploitations traditionnelles ;

Il est nécessaire de :

1. Appliquer la disposition constitutionnelle (art 248-1) qui demande d'établir la superficie minimale et maximale des exploitations agricoles.

2. Confier la gestion des terres domaniales à l'INARA plutôt qu'à la DGI comme c'est le cas actuellement.

3. Réviser le Code rural en vue de réaliser, entre autres, l'attribution préférentielle afin de contrecarrer les effets pervers de la loi successorale quant au morcellement des exploitations agricoles.

2. Réduire les risques d'érosion par la promotion de l'agriculture conversationniste fondée sur l'agro-écotourisme ;
3. D'appliquer le décret-cadre de 2005 sur l'environnement avec ou sans amendement ;
4. Faire adopter une nouvelle loi sur la modernisation de l'agriculture incluant la création d'une Banque de Crédit Rural, la Réforme du système de vulgarisation et de recherche, la fourniture d'un statut officiel à la profession agricole et la promotion de la commercialisation agricole.

BIBLIOGRAPHIE

- BONNEAU, J. R. 1978.** Droit rural appliqué. Éditions J. B. Baillière. Paris. 3 tomes.
- DELAHAYE, O. 2005.** Les contraintes liées au foncier. Identification des créneaux potentiels dans les filières rurales haïtiennes. HA-TI008/ATN-FC-9052. Port-au-Prince. 28p. Miméo.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 1998.** Avant –projets de lois sur les forêts et les aires protégées. Rapport de mission d’appui technique. Rome. 72p-Miméo.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 1997.** Appui à la définition d’une politique de réforme agrofoncière. Haïti. TCP/HAI/4553. Port-au-Prince. 284 p.
- GROUPE DE RECHERCHES ET D’ETUDES FONCIERES. 2006.** Évolution du bâti sur l’espace agricole (2992-2006). Le site d’observation du foncier de la Croix des Bouquets. Port-au-Prince. 26 p.
- HAGEN, ROY. 2009.** Lignes directrices pour la promotion de la gestion durable des terres en Haïti. PNUD/MDE. Port-au-Prince. Document de travail. Miméo. s. p.
- HOLDRIDGE, L. R. 1978.** Ecologia basada en zonas de vida .IICA. San José 216 p.
- HUDICOURT, C.E. 1981.** Étude des principales lois régissant l’hôtellerie et le tourisme en Haïti. AHTH. Henri Deschamps. Port-au-Prince, 142.p.
- MASREVERY, J. 1977.** Droit agraire et justice agraire, FAO-Rome. 117p
- NAHAL, I. 1998** Principes d’Agriculture durable. AUPELF-UREF. Paris. 121p.
- PLATEFORME AGROECOLOGIQUE T DE DEVELOPPMENT DURABLE. 2007.** Accès à la terre, sécurité foncière et participation paysanne. PADED. Port-au-Prince. 16p. Miméo.
- RENAUD, R. 1937.** Le régime foncier en Haïti. Thèse de doctorat. Paris. 462. p.
- TALAPRE, J. et Al. 2008.** Manuel. Renforcement des capacités pour la gestion durable des sols, PNUD/GEF. New York. 64p.
- UNITED NATIONS DEVELOPPEMENT PROGRAMME. 2002.** La bonne gouvernance : un défi majeur pour le développement humain durable en Haïti. Rapport national sur le développement humain. H. Deschamps. Port-au-Prince.199p.
- VICTOR, J.A. 2008.** Le cadre légal et institutionnel de l’utilisation du sol en milieu urbain et rural. Haïti. GREF. Port-au-Prince. 27p.
- VICTOR, J.A. et TAP SOBA, F. 2006.** Guide méthodologique pour le processus d’élaboration du Programme d’Action National de lutte contre la Désertification et les effets de la sécheresse (PAN-LCD). GTZ/MDE. Port-au-Prince. 50p.

Textes de Loi

Code Rural de Boyer de 1926

Code Rural de Geffrard de 1867

Code Rural de Duvalier de 1962

Code du Café de 1958

Code Civil de Léger de 1931

Code de Procédure Civile de Hector de 1988

Code de Lois usuelles de Trouillot de 1989

Code de Lois Usuelles de Trouillot de 1990

Code des Lois Haïtiennes de l'Environnement de Victor de 1995

Index Chronologique de la Législation Haïtienne en vigueur (1804-2000) du PNUD de 2001

Collection du Journal Officiel Le Moniteur

ANNEXE I

Chronologie des Principales Lois Agraires D'Haïti

Catégorie	Principales Lois Agraires
Cession à titre gratuit ou onéreux (donations – vente – etc.)	<ul style="list-style-type: none"> – Lois de Pétion de 1809, 1811 et 1814 sur la distribution de terres aux nationaux – Lois de Boyer de 1821 et 1825 sur la distribution de terres – Loi de Saget de 1870 sur la distribution de terres aux militaires – Loi de Salomon de 1883 sur les concessions conditionnelles de terres – Loi de Vincent de 1943 sur le bien rural de famille – Loi de Lescot de 1941 sur le bail de 150 000 acres de terre à une compagnie américaine – Loi d'Estimé de 1947 sur les concessions gratuites de terres aux paysans de l'île de la Gonâve et de Lagon bleu – Loi de Duvalier de 1958 sur la distribution de terres aux paysans de l'île à vache. – Loi d'Avril de 1989 sur la distribution de terres domaniales aux paysans
Cadastre	<ul style="list-style-type: none"> – Loi de Boyer de 1835 sur le Cadastre – Loi de Saget de 1870 sur le Cadastre – Loi du 11 décembre 1922 relative à la protection des populations rurales – Loi du 7 septembre 1949 créant un bureau Cadastral dans chaque arrondissement ou district cadastral – Loi du 23 Novembre 1984 créant l'ONACA – Loi du 30 novembre 1984 fixant les modalités de réalisation du Cadastre – Loi du 28 août 1986 plaçant le Cadastre sous tutelle des TPTC
Contrats Agraires et autres	<ul style="list-style-type: none"> – Loi de Geffrard de 1964 portant annulation de la prescription contre l'État – Loi du 4 juin 1936 donnant des garanties spéciales à ceux qui se livrent à la culture méthodique du sol – Loi du 19 avril 1939 relative à la mise en exploitation de toute terre arable, forestière ou d'élevage – Loi du 28 juillet 1975 sur le statut d'exception de la vallée de l'Artibonite – Loi du 31 juillet 1975 sur l'obligation du propriétaire foncier de mettre sa terre en valeur – Décret du 29 avril 1995 réglant l'organisation et le fonctionnement de l'INARA
Justice Agricole	<ul style="list-style-type: none"> – Lois spéciales sur les tribunaux terriens <ul style="list-style-type: none"> • Loi du 7 septembre 1949 • Loi du 23 novembre 1959 • Loi du 1 septembre 1957 • Décret du 5 janvier 1959 • Loi du 12 juillet 1961 • Loi du 30 juillet 1986
Conservation Foncière	<ul style="list-style-type: none"> – Décret du 28 septembre 1977 sur la conservation foncière et l'enregistrement

ANNEXE II

Profil Institutionnel du Système National de Gestion des Terres

Fonctions –clés	Institution Responsable	Ministère de Tutelle
Relevé et mesure des terres	Arpenteurs	-----
Enregistrement des transactions	Notaires	-----
Cadastre	ONACA	TPTC
Réforme Agricole	INARA	TPTC
Conservation Foncière	DGI	MEF
Gestion des biens domaniaux	DGI	MEF

ANNEXE III

Origine Diverse des Titres de Propriété

Origine	Nature du titre	Références Légales
Particuliers	Actes sous seing privé	Code Rural de 1962
Arpenteurs	Procès-verbal d'arpentage	Code Rural de 1962
Notaires	Actes Authentiques translatifs de droit	Décret du 27 novembre 1969
P. Exécutif	Donations Bien Rural de famille	Code Rural de 1962 Loi de 1934 sur le bien rural de famille
Tribunal	Actes judiciaires (jugements- arrêts- adjudications, licitations)	Code civil
ONACA	Certificats d'Immatriculation	Décret de Novembre 1984

Source : Adapté de FAO (1997)

ANNEXE IV

L'attribution préférentielle comme mesure de protection de l'intégrité de l'exploitation agricole

Le Problème

Le morcellement des exploitations agricoles constitue l'un des plus grands obstacles à la GDT et au développement de l'agriculture en Haïti.

Origine

La cause de l'émiettement des parcelles cultivées a pour origine la loi successorale qui prescrit le partage égal de la succession entre les héritiers sans tenir compte de la spécificité de l'exploitation agricole.

Droit Comparé

La loi successorale est un héritage du Code Napoléon qui a marqué la grande famille du droit romano-germanique. Le Code Civil français avait respecté, au début, le principe du partage égal entre les héritiers dans l'agriculture mais au vu des ravages enregistrés dans ce secteur, de nouvelles dispositions ont été adoptées pour contrecarrer les méfaits du morcellement. La France a trouvé une réponse durable à ce problème depuis 1938 avec une loi (modifiée à plusieurs reprises) sur l'attribution préférentielle.

L'Attribution Préférentielle (A. P.)

L'attribution préférentielle maintient le principe du partage égal tout en confiant la gestion de l'exploitation à l'héritier le plus apte, ce qui permet de conserver l'intégrité de l'exploitation. Les revenus sont alors partagés entre les ayant droits. Le plus apte est déterminé selon la loi (qualification-expérience - engagement) ou par le juge compétent. Il existe l'attribution préférentielle de droit, l'attribution préférentielle facultative et l'attribution préférentielle des bâtiments d'exploitation. Le type adopté dépend des conditions du milieu.

L'Indivision

L'indivision est souvent citée comme un moyen de maintenir l'intégrité de l'exploitation par le fait qu'il n'y a pas eu de partage. Cela est faux pour deux raisons en Haïti : d'une part, il y a toujours un partage informel qui détruit l'exploitation originelle; d'autre part, l'indivision remplit d'autres fonctions liées à l'insécurité foncière et au coût élevé des transactions y afférentes. De toute façon, elle n'a pas rempli le rôle qu'on lui prête, au vu des résultats, étant donné que l'émiettement des parcelles a augmenté, en réalité, avec le temps.

Les Pré requis de l'A. P. en Haïti

La mise en œuvre de l'article 248-1 de la Constitution selon lequel l'État devra déterminer la superficie minimale et maximale des unités de base des exploitations agricoles demeure un pré requis à l'attribution préférentielle en Haïti.

Un autre pré requis, c'est la rationalisation de la gouvernance foncière. Il y a, à cela, deux possibilités.

Dans le statu quo, on peut organiser périodiquement la Conférence des Institutions Parties à la GDT (DGI / INARA / ONACA / ISPAN / Ministères et collectivités territoriales concernés) afin d'harmoniser les interventions, éviter les chevauchements et conflits, définir et appliquer une politique commune en matière de GDT.

Dans le cas d'une option plus formelle, on peut réunir sous un même chapeau et cela par voie légale, les fonctions de cadastre, de délivrance de titres de propriété, de mutation et de conservation foncière, de remembrement des propriétés agricoles et d'attribution des terres tout en mettant en œuvre un système de contrôle par les entités ci-devant compétentes.

La Mise en œuvre de l'A. P.

L'attribution préférentielle pourra être introduite par voie règlementaire en attendant la révision obligatoire du Code Rural et la modification de la loi successorale. la période de transition ainsi aménagée permettra d'élaborer les études correspondantes, de cumuler une expérience dans ce domaine combien délicat avant de légiférer de manière durable.

Recommandations Immédiates

Le Projet GDT serait alors invité à procéder aux actions suivantes :

- Impliquer toutes les institutions concernées dans le processus en organisant des réunions de travail sur les grandes options retenues par le Projet ;
- Mettre en œuvre l'idée d'instituer la Conférence des Institutions Parties à la GDT ;
- Organiser des activités de plaidoyer à tous les niveaux de la prise de décision ;
- Réaliser la formation et l'information des cadres engagés ou pouvant être engagés dans le processus ;
- Mettre en œuvre le pré requis indispensables à l'A. T. (études appropriées - lobbying - etc.) ;
- Procéder au renforcement des capacités (organisationnelles - institutionnelles - systémiques) au niveau des institutions concernées ;
- Faire le suivi-évaluation des opérations mises en branle.

