

UNION DES COMORES

Unité-Solidarité-Développement

Le Président



Moroni, le 17/12/2025

DECRET N° 25 - 144 /PR

Portant promulgation de la loi N°25-009/AU du 28 novembre 2025 portant Protection, Gestion, et mise en valeur des Terres Agricoles

LE PRESIDENT DE L'UNION,

VU la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, révisée par le référendum du 30 juillet 2018, notamment en son article 64 ;

D E C R E T E :

ARTICLE 1^{er} : Est promulguée la loi N°25-009/AU portant Protection, Gestion, et mise en valeur des Terres Agricoles, adoptée le 28 novembre 2025 par l'Assemblée de l'Union des Comores et dont la teneur suit :

« Titre I -Dispositions générales

Article 1 : Objet

La présente loi a pour objet d'assurer la protection, la gestion durable et la valorisation des terres agricoles sur l'ensemble du territoire de l'Union des Comores. Elle vise à garantir la souveraineté et la sécurité alimentaire nationale, à promouvoir un développement agricole durable, et à favoriser le renouvellement des générations rurales.

Elle constitue, à ce titre, un instrument de mise en œuvre de la politique nationale d'investissement agricole (PNIA) en matière de développement agricole, de gestion foncière et de préservation des ressources naturelles.

Article 2 : Définition

Est considérée comme terre agricole, au sens de la présente loi, toute surface du territoire national destinée, de manière permanente ou temporaire, à des activités de production agricole, vivrière, pastorale, horticole, agro forestière, ou agro-industrielle.

Sont également comprises les terres aménagées ou en voie d'aménagement à des fins de production, ainsi que celles servant au stockage, à la transformation ou à la valorisation des produits agricoles, dans la limite de leur vocation principale.



Article 3 : Fondement

Au terme de la présente loi, les terres agricoles sont régies par les principes suivants :

- Elles constituent un patrimoine stratégique de la Nation ;
- Leur usage est exclusivement réservé à des fins agricoles, sauf dérogation prévue par la loi ;
- Elles sont protégées contre le morcellement abusif, la spéculation foncière et la dégradation des sols ;
- Elles concourent à la souveraineté et à la sécurité alimentaire nationale ;
- Leur exploitation s'effectue dans le respect des principes de durabilité et de préservation des ressources naturelles ;
- L'État veille à un accès équitable et sécurisé à la terre pour tous les acteurs du monde rural, notamment les femmes, les jeunes et les personnes en situation de handicap ;
- Leur gestion repose sur la concertation entre les pouvoirs publics, les collectivités locales et les organisations professionnelles agricoles.

Article 4 : Utilisation des terres agricoles

Les terres agricoles sont destinées prioritairement à des usages concourant à la sécurité et à la souveraineté alimentaire nationale. Elles doivent être utilisées dans le but de :

- Améliorer la productivité agricole et prévenir le morcellement excessif des exploitations ;
- Préserver les terres contre l'urbanisation anarchique et la spéculation foncière ;
- Faciliter l'installation des jeunes agriculteurs et assurer le renouvellement des générations agricoles ;
- Promouvoir l'équité sociale et lutter contre toute forme d'accaparement ;
- Encourager la durabilité des systèmes de production et la protection des sols ;
- Contribuer à la réduction de la dépendance alimentaire extérieure.

Article 5 : Les terres agricoles dans l'économie nationale « sans changement »

Les terres agricoles constituent un pilier de l'économie comorienne. Elles représentent la principale source d'emploi et de revenus dans les zones rurales. Elles contribuent de manière significative au produit intérieur brut (PIB) à travers les cultures vivrières et d'exportation. Elles assurent la sécurité alimentaire du pays, participent à la réduction des importations, et constituent un capital patrimonial pour les familles et communautés comoriennes.

Article 6 : Les terres agricoles dans le développement

Les terres agricoles jouent un rôle central dans le développement économique, social et territorial de l'union des Comores. Elles favorisent un aménagement équilibré du territoire national et renforcent la stabilité sociale en réduisant les conflits liés à l'accès au foncier. Elles contribuent à l'attractivité des zones rurales. Elles conditionnent également l'investissement agricole et agro-industriel, moteur d'un développement inclusif et durable.



Article 7 : Les terres agricoles dans l'environnement

Les terres agricoles participent à la préservation, à la protection et à la valorisation de l'environnement. Elles contribuent à la lutte contre la déforestation, à la conservation des sols et à la réduction de l'érosion. Elles jouent un rôle essentiel dans la régulation climatique, le stockage du carbone, la gestion durable des ressources en eau et maintiennent la biodiversité. Les pratiques agricoles doivent, à ce titre, s'inscrire dans une logique de durabilité écologique.

Article 8 : Les terres agricoles pour les générations futures

Les terres agricoles constituent un patrimoine collectif et intergénérationnel de la Nation. Elles représentent un héritage à préserver et à transmettre aux générations futures. Elles garantissent la sécurité alimentaire à long terme, la pérennité des pratiques culturelles et des savoirs traditionnels. Elles assurent un équilibre entre exploitation présente et conservation des ressources naturelles. Elles contribuent, en outre, à réduire l'exode des jeunes et l'urbanisation non planifiée.

Titre II- Typologie des terres agricoles

Article 9 : Catégories de terres agricoles

Les terres agricoles sont classées en quatre catégories :

- **Les terres coutumières** : appartenant à une communauté ou un lignage, elles sont inaliénables et insaisissables sauf accord coutumier.
- **Les terres domaniales concédées** : appartenant à l'État et mises à disposition d'exploitants dans le cadre d'un bail ou d'une concession agricole ;
- **Les terres particulières privées** : appartenant à des personnes physiques ou morales, reconnues par un titre foncier ou un acte équivalent ;
- **Les terres non concédées** : comprenant les terres vacantes, abandonnées ou sans titre reconnu, relevant du domaine privé de l'État.

Article 10 : Des terres coutumières

Les terres coutumières sont exploitées conformément aux usages locaux et aux dispositions de la présente loi. Elles ne peuvent être cédées à des personnes extérieures à la communauté sans accord collectif dûment constaté. Tout abandon prolongé d'une durée supérieure à trois (3) années, autorise l'État, après concertation avec la communauté, à les mettre temporairement en métayage ou en fermage, dans les mêmes conditions que les terres domaniales.

Article 11 : Des terres domaniales concédées

Les terres domaniales agricoles peuvent être concédées par l'État à des personnes physiques ou morales, conformément à la présente loi. La concession est accordée par bail rural, bail agricole ou bail emphytéotique, selon la durée et la nature du projet.

Tout bénéficiaire doit justifier de ses capacités techniques, financières et morales à mettre en valeur la terre. Les concessions doivent respecter l'affectation agricole et ne peuvent être détournées à des fins non agricoles. Le concessionnaire est tenu de se conformer à un cahier des charges établi par le ministère chargé de l'Agriculture.



Article 12 : Concessions aux particuliers

Toute personne physique souhaitant bénéficier d'une concession de terre agricole domaniale doit satisfaire les conditions suivantes :

- Être citoyen comorien ;
- Résider de manière permanente en Union des Comores ;
- Présenter un projet agricole viable, validé par l'institution nationale chargée de la gestion des terres agricoles ;
- S'engager à mettre en valeur la terre dans un délai de trois (3) à six (6) mois à compter de l'attribution.

Article 13 : Modalités de concession aux particuliers

- La superficie maximale attribuable à un particulier est fixée par un texte réglementaire ;
- La durée de la concession est comprise entre trois (3) et dix (10) ans, renouvelables ;
- Le concessionnaire ne peut ni céder, ni hypothéquer, ni sous-louer, ni vendre la terre ;
- En cas de décès, d'incapacité mentale et/ou physique ou de long séjour prolongé à l'étranger supérieur à une (1) année, les ayant droits peuvent solliciter la mutation de la concession auprès de l'institution compétente.

Article 14 : Concessions aux groupements agricoles (coopératives ou associations)

Toute coopérative ou association souhaitant bénéficier d'une concession de terre agricole domaniale doit satisfaire les conditions suivantes :

- Être légalement constituée et enregistrée ;
- Avoir pour objet principal la production ou la valorisation agricole ;
- Justifier de la capacité collective de gestion et d'exploitation ;
- S'engager à une exploitation communautaire, équitable ou solidaire de la concession.

Article 15 : Modalités de concession aux groupements agricoles

- La superficie attribuée est fixée en fonction du nombre de membres et de la nature du projet agricole ;
- La durée de la concession est comprise entre trois (3) et dix (10) ans, renouvelables ;
- Le groupement doit transmettre chaque année un rapport d'activités à l'institution chargée de la gestion des terres agricoles.

Article 16 : Concessions aux micros, petites et moyennes entreprises (MPME) agricoles

Toute MPME souhaitant bénéficier d'une concession de terre agricole domaniale doit :

- Être enregistrée légalement en Union des Comores ;
- Présenter un plan d'affaires validé par l'institution chargée de la gestion des terres agricoles et le ministère chargé de l'Agriculture ;
- Justifier de moyens financiers suffisants pour la mise en valeur de la concession ;
- Employer en priorité la main-d'œuvre locale.



Article 17 : Modalités de concession aux MPME La superficie attribuable est proportionnelle à la taille et aux capacités de l'entreprise, dans la limite fixée par le texte réglementaire ;

- La durée de la concession est comprise entre dix (10) et vingt-cinq (25) ans ;
- La concession peut être assortie de conditions d'investissement minimal.

Article 18 : Concessions aux grandes entreprises agricoles et agro-industrielles

Toute entreprise agricole ou agro-industrielle souhaitant bénéficier d'une concession de terre agricole domaniale doit :

- Être constituée conformément au droit comorien ou autorisée à opérer sur le territoire national ;
- Présenter un projet agricole ou agro-industriel d'envergure reconnu d'intérêt national.
- Obtenir l'autorisation du Conseil des Ministres.
- S'engager à contribuer à la création d'emplois, au transfert des technologies, et au renforcement de la souveraineté alimentaire.

Article 19 : Modalités de concession aux grandes entreprises

- La superficie concédée et la durée pouvant aller jusqu'à trente (30) ans renouvelables sont déterminées par un texte réglementaire pris en Conseil des ministres ;
- Les entreprises bénéficiaires signent une convention avec l'État, précisant les obligations relatives à la production, à l'emploi et à la protection de l'environnement ;
- Le non-respect des engagements entraîne la résiliation de la concession sans indemnisation.

Article 20 : Cahier des charges

Toute concession est assortie d'un cahier des charges fixant les obligations du concessionnaire en matière de :

- Mise en valeur agricole ;
- Respect de l'environnement ;
- Entretien des sols ;
- Transmission des rapports périodiques à fournir à la direction des terres agricoles.

Article 21 : Révocation de la concession

La concession peut être révoquée en cas de :

- Non-exploitation pendant deux campagnes successives ;
- Détournement de la terre à des fins non agricoles ;
- Morcellement ou cession illégale ;
- Violation du cahier des charges.
- Pratiques entraînant la dégradation du sol.

La révocation entraîne la restitution immédiate de la terre à l'État, sans indemnisation.



Article 22 : Des terres particulières privées

Les propriétaires de terres particulières sont tenus de les mettre en valeur. En cas de non- exploitation, elles doivent être confiées en fermage ou métayage pour une durée de trois (3) à (5) ans.

Les cultures à mettre en place sont fixées par un texte réglementaire.

Le morcellement des parcelles est interdit en dessous d'un seuil fixé par le texte réglementaire.

Article 23 : Des terres non concédées

Les terres non concédées font partie du domaine de l'État. Elles peuvent être attribuées en concession à des exploitants agréés, en priorité aux jeunes agriculteurs. La direction des terres agricoles est chargée de leur gestion, en coordination avec les autorités locales.

Titre III - De la transmission et de l'installation agricole

Article 24 : Création du Comité de soutien à l'installation et à la transmission agricoles (CSITA)

Il est créé un Comité de soutien à l'installation et à la transmission agricoles, en abrégé **CSITA**, organe consultatif placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Le CSITA agit en coordination avec les structures déconcentrées de l'État et les organisations professionnelles agricoles.

Article 25 : Missions du CSITA

Le CSITA a pour missions principales de :

- Identifier, recenser et gérer la redistribution des terres agricoles vacantes ou sous- utilisées ;
- Encadrer les contrats de fermage, métayage et d'exploitation partagée, dans le respect de la législation foncière et agricole en vigueur ;
- Appuyer et accompagner l'installation des jeunes agriculteurs, des femmes rurales, les personnes en situation de handicap et des promoteurs de projets agricoles.

Le CSITA peut également proposer des mesures d'incitation à la transmission des exploitations agricoles familiales et à la mise en valeur des terres inoccupées.

Article 26 : Régime juridique des exploitations transmises

Les exploitations attribuées par le CSITA sont régies par les dispositions suivantes :

- Elles ne peuvent être ni vendues, ni hypothéquées ni cédées sous quelque forme que ce soit ;
- Elles doivent demeurer affectées à la production vivrière ou maraichère, sauf autorisation expresse du ministère en charge de l'Agriculture ;
- Tout projet de conversion en arboriculture ou cultures pérennes doit être soumis à l'avis du CSITA et à l'approbation du ministère de tutelle.

Toute violation de ces dispositions entraîne la révocation immédiate de l'attribution et la réintégration de la terre dans le domaine public.



Titre IV- De la lutte contre l'accaparement des terres agricoles

Article 27 : Accaparement

Est considéré comme accaparement foncier toute acquisition ou concentration abusive de terres agricoles, par une ou plusieurs personnes physique ou morales, à des fins de spéculation, de monopole ou de déséquilibre économique, contraire à l'intérêt général.

Article 28 : Interdiction de l'accaparement

L'accaparement des terres agricoles est formellement interdit sur l'ensemble du territoire national. Toute opération foncière contraire à cette interdiction est nulle de plein droit.

Article 29 : Acquisition de grande superficie

Toute acquisition dépassant le seuil fixé par voie réglementaire, doit être autorisée par le Conseil des ministres, sur proposition du Ministre en charge de l'Agriculture.

Ces acquisitions ne peuvent être approuvées que pour des projets de développement agricole ou agro-industriels d'intérêt national, assortis d'un cahier des charges et d'une étude d'impact environnemental et social.

Article 30 : Sanctions en cas d'accaparement

Tout contre venant aux dispositions du présent titre s'exposent à :

- La nullité de l'acte d'acquisition ;
- La restitution immédiate des terres à l'État, sans indemnisation ;
- Une amende équivalente à trois (3) à cinq (5) fois la valeur de la terre concernée ;
- Des poursuites pénales prévues conformément au Code foncier et au Code pénal de l'Union des Comores.

Titre V- Des structures de régulation et de gouvernance foncière agricole

Article 31 : Gestion institutionnelle des terres agricoles

La Direction des terres agricoles (DiTA), intégrée à la Direction Nationale des Stratégies Agricoles et de l'Elevage (DNSAE) est chargée de la gestion et du suivi technique des terres agricoles.

Lorsque les besoins opérationnels l'exigent, Le ministère en charge de l'Agriculture peut solliciter la création par décret, d'une Agence nationale des terres agricoles (ANTA), dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière.

Article 32 : Missions et Fonctionnement opérationnel de la DiTA

Un arrêté du ministre en charge de l'agriculture fixe les missions et les modalités de fonctionnement de la DiTA et de ses représentations locales.



Titre VI -Des autorisations spéciales

Article 33 : changements d'usage des terres agricoles

Le changement d'usage des terres agricoles ne peut être autorisé que lorsque :

- Le projet envisagé est reconnu d'utilité publique ;
- Aucune alternative viable ne permet de réaliser le projet sans altérer la vocation agricole du site concerné.

Toute autorisation délivrée doit être accompagnée d'une évaluation environnementale préalable.

Article 34 : Procédure d'autorisation spéciale

Les autorisations spéciales de changement d'usage sont délivrées par le Ministre en charge de l'Agriculture, sur avis conforme de la DiTA et du CSITA, et après approbation en Conseil des Ministres.

Les décisions doivent être motivées, publiées et inscrites au registre national des terres agricoles.

Titre VII - Du mécanisme de gestion des plaintes et litiges fonciers agricoles

Article 35 : Dispositions générales

Toute personne physique ou morale, toute communauté ou toute entité estimant ses droits fonciers agricoles lésés peut saisir les mécanismes de gestion des plaintes prévus par la présente loi.

La médiation, la conciliation et l'arbitrage communautaire sont privilégiés avant tout recours judiciaire.

Les plaintes doivent être traitées dans des délais raisonnables, selon des procédures transparentes et accessibles.

Article 36 : Litiges relatifs aux terres coutumières

Les litiges portant sur des terres coutumières sont d'abord soumis au Conseil coutumier ou à l'assemblée communautaire compétente.

En cas d'échec de la médiation coutumière, le dossier est transmis au Comité de soutien à l'installation et à la transmission agricoles (CSITA) pour arbitrage.

Si aucun accord n'est trouvé, les parties peuvent saisir le tribunal de première instance compétent.

Article 37 : Litiges relatifs aux terres domaniales concédées

Les plaintes concernant l'attribution, le renouvellement ou la révocation des concessions domaniales sont adressées à la DiTA, qui statue dans un délai de trente (30) jours.

En cas de désaccord, le requérant peut saisir le ministère de l'Agriculture, puis, en dernier ressort devant la juridiction administrative compétente.



Article 38 : Litiges relatifs aux terres privées particulières

Les différends entre particuliers relatifs au voisinage, aux limites, au fermage ou au métayage sont soumis à une commission locale de conciliation composée d'un représentant de la commune, d'un représentant de la DiTA, d'un représentant du CRDE, d'un représentant coutumier et de deux personnes ressources connaissant bien la zone concernée.

En cas d'échec de la conciliation, les parties peuvent saisir le tribunal civil compétent.

Tout contrat de métayage ou de fermage doit obligatoirement être enregistré à la mairie pour servir de référence en cas de litige.

Article 39 : Litiges relatifs aux terres non concédées

Les différends relatifs à l'occupation ou l'attribution de terres non concédées sont adressés à la DiTA, qui statue après consultation du CSITA et des autorités locales concernées. Tout recours contre une décision de la DiTA relève de la juridiction administrative.

Article 40 : Transparence et accès à l'information

La DiTA tient à jour un registre national des plaintes foncières agricoles, consultable par les parties concernées.

Toutes les décisions rendues doivent être motivées, notifiées par écrit et archivées à des fins de traçabilité.

Article 41 : Délais de dépôt et de traitement

Toute plainte doit être déposée dans un délai de deux (2) mois à compter du fait générateur. Les organes compétents doivent statuer dans un délai maximum de quarante (40) jours à compter de la réception du dossier complet.

Article 42 : Sanctions en cas de mauvaise foi

Toute plainte manifestement abusive, mensongère ou frauduleuse expose son auteur à des amendes administratives, fixées par voie réglementaire.

Titre VIII- Dispositions finales

Article 43 : Sanctions générales

Toute violation des dispositions de la présente loi expose son auteur à des sanctions civiles, administratives ou pénales, selon la gravité des faits et la nature de l'infraction.

Article 44 : Entrée en vigueur

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Union des Comores. »

ARTICLE 2 : Le présent décret sera enregistré, publié au Journal Officiel de l'Union des Comores et communiqué partout où besoin sera.



AZALI Assoumani