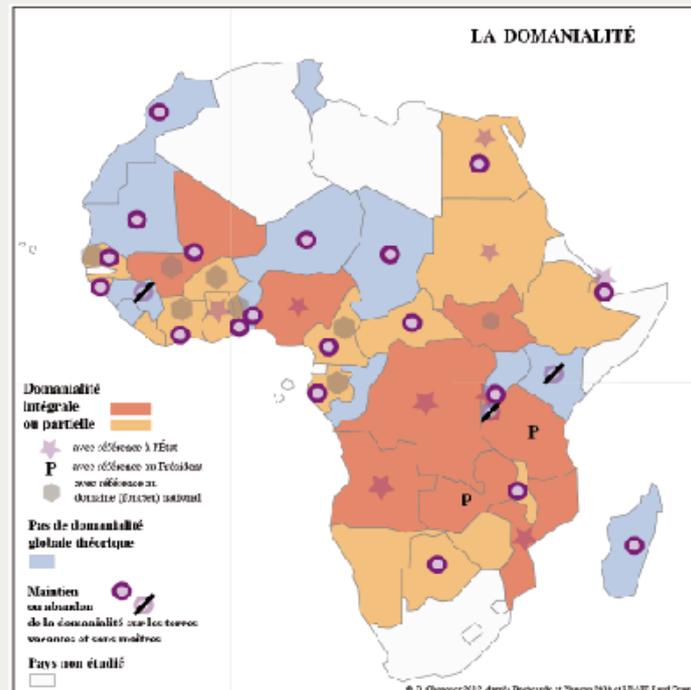


Foncier contemporain - volume 1

# Études de droit foncier en Afrique subsaharienne



Gérard Chouquer

Éditions Publi-Topex  
Paris 2020

Illustration de couverture :  
Carte de la domanialité en Afrique,  
carte de l'auteur

Éditions Publi-Topex  
40 avenue Hoche  
75008 Paris  
**ISBN 978-2-919530-36-6**



Paris - 2020  
(première édition, 2012)

# **Études de droit foncier en Afrique subsaharienne**

**Études générales**

**Études régionales**

(Mozambique, Ghana, Ouganda, Madagascar)

# Sommaire

## Introduction

Le foncier en Afrique : des *bundles of rights* aux *bundles of ways* (p. 5)

## Études générales

Les concessions massives de terre, entre pressions des firmes et insuffisances du droit (p. 20)

Les investissements massifs dans le foncier des pays pauvres : un monopoly sans case “propriété privée” (p. 37)

Difficultés de la formalisation, du titre et de la preuve de la propriété foncière dans les pays en développement (p. 44)

## Études régionales

Le régime de la terre et la propriété foncière au Mozambique (p. 50)

Annexe : Loi des terres 19/97 du 1er octobre 1997, au Mozambique. Traduction française (p. 59)

Le régime foncier du Ghana : un modèle paramontal, fiduciaire et administratif (p. 67)

Annexe : Lexique du foncier ghanéen (p. 72)

Le régime foncier colonial en Ouganda : conditions des terres et nature des terres *mailo* au début du XXe s. (p. 77)

Annexe : Quelques définitions du droit foncier anglais (p. 91)

Propriété titrée et non titrée à Madagascar (p. 93)

**Bibliographie (p. 100)**

**Liste des figures (p. 111)**

## **Introduction**

### **Le foncier colonial et postcolonial dans le monde et en Afrique : des *bundles of rights* aux *bundles of ways***

Dans cette introduction, je souhaite développer quelques réflexions sur les formes foncières coloniales et postcoloniales, leur typologie, leur logique et sur la façon dont la recherche les envisage. Je place au cœur du propos la question de la domanialité, car ce régime juridique qui diffère radicalement de ce qu'on appelle le domaine public dans les pays du nord, n'est pas très bien perçu, et sa marginalisation décale les analyses. On se préoccupe ainsi fondamentalement de l'introduction de la propriété privée dans les pays coloniaux, notamment africains, mais sans voir que ce n'est sans doute pas le seul point d'entrée ni forcément le plus judicieux. La question de la domanialité me paraît aussi opportune. Je place ainsi cette introduction sur le terrain épistémologique et pas seulement strictement foncier et je cherche autant les bonnes voies ou façons de l'étudier (*bundles of ways*) que les faisceaux de droits eux-mêmes (*bundles of rights*).

#### **Dans les espaces coloniaux, propriété et/ou domanialité ?**

Quel est le schéma foncier retenu pour les empires coloniaux qui, du XVIe au XIXe s., ont concerné une part toujours plus grandissante du monde ? Faut-il pointer du doigt l'introduction de la propriété privée dans des milieux et des sociétés conçus sur d'autres bases, et en faire l'origine des problèmes ? Il me semble que, bien que cette idée soit légitime, ce sont d'autres idées générales qu'il convient d'abord de souligner.

La colonisation elle-même est diverse. Des différences considérables bien connues existent entre ces formes de colonisation sans colonies que sont, par exemple, les colonisations espagnole en Amérique latine, ou portugaise au Brésil et en Afrique, et, à l'autre bout de la typologie, ces formes de colonisation de peuplement que sont les territoires américains ultra-appalachiens, ou encore l'Algérie soumise par la France et où abondent les villes nouvelles et les plaines agricoles assignées. Entre les deux, les formes africaines fournissent d'autres exemples et d'autres types, comme on le verra dans les études régionales de la seconde partie de ce livre.

La typologie rend des services lorsqu'elle aide à comprendre la différence entre une colonie à charte, une colonie royale ou une colonie de propriétaire (Gilles 2014). A lire les travaux portant sur les formes institutionnelles de la colonisation on retire l'impression qu'avant le XIXe s. il n'y a pas de colonisation de peuplement possible (ce qui tombe sous le sens lorsqu'on observe, par exemple, l'écart entre l'exiguïté du Portugal et l'immensité des terres que ce royaume cherche à dominer et qu'il ne pourrait pas peupler), et que le mode de la colonisation sera celui d'une extension des formes locales au monde nouvellement soumis. C'est ainsi que l'Espagne ne considère pas les terres américaines comme des colonies mais comme une extension de l'Espagne (Busaall 2014). C'est ainsi que le Portugal emploie, pour régir ses rapports avec les colons en grande partie privés du Brésil ou du Mozambique, la forme du *prazo da coroa*, espèce de bail emphytéotique qui prend assez directement modèle sur

les formes de concessions que les rois portugais avaient expérimentées lors de la *Reconquista*, du XIII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> s. : l'*aforamento* (bail de longue durée), l'*emprazamento* (sorte de bail perpétuel), eux-mêmes mis en œuvre dans le cadre d'un *foro* ou charte de concession ou encore d'un contrat de *sesmarias* (c'est-à-dire de semailles) (Lauba 2014).

Plusieurs faits me paraissent devoir être rappelés ou affirmés.

Le premier est que toutes les colonisations, qu'on a tendance à ranger dans des catégories tranchées ("à peuplement" *vs* "sans colonies") qui ne sont qu'un aspect de la réalité, connaissent la diversité locale des conditions des terres, pour reprendre cette expression du droit des conditions agraires. Toutes ou presque distribuent l'espace entre des zones contrôlées qu'on peuple et qu'on divise, des zones occupées qu'on a eu soin de déclarer vacantes et sans maîtres pour légitimer l'appropriation, et des zones laissées à la population indigène, mais cantonnée dans des espaces pérégrins, par exemple ceux sur lesquels on exercera en Algérie cette forme de représailles qu'est le séquestre. On retrouve donc presque toujours cette juxtaposition des espaces juridiques et morphologiques qui est une caractéristique des espaces romains et médiévaux. Toutes pratiquent non seulement le pluralisme juridique (plusieurs droits en présence), mais aussi l'hétérogénéité territoriale (plusieurs territoires de droit différent).

Ensuite, le régime est le plus souvent marqué par une domanialité directement issue des conceptions tardomédiévales, qu'on n'a pas avantage à vouloir moderniser. Tous les auteurs convergent pour souligner la diversité des droits : des populations locales qui conservent leurs droits et leurs coutumes (les *Indias* d'Amérique en donnent l'exemple), mais aussi l'introduction coloniale de droits étrangers, comme la coutume de Paris au Québec dans le cadre du régime seigneurial, ou le *common law* anglais dans les Treize colonies ou le droit tardomédiéval portugais au Mozambique ou au Brésil. Nombre d'héritages et nombre d'expériences historiques de l'époque moderne démontrent qu'il est impossible de présenter la situation coloniale comme un conflit opposant la propriété privée moderne du colon et la propriété communautaire des Indigènes. Au contraire, il me paraît plus utile de mettre en évidence ce fil conducteur méconnu des synthèses sur l'histoire du foncier, à savoir ces multiples formes de tenure privée de la terre publique ou domaniale. Récemment, on a comparé le *prazo da coroã* portugais du Mozambique au « bail emphytéotique administratif héréditaire » des législations plus récentes (Lauba 2014). Pourquoi pas si l'on entend par là se situer dans ce fil conducteur, mais à condition de refuser de faire une assimilation plus ou moins consciente entre privé et moderne, alors que la notion de *privatus*/privé possède une longue et tortueuse histoire.

Les colonisations d'époque moderne, jusqu'à l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle, apparaissent pour ce qu'elles sont : le véhicule de la diffusion dans le monde des schémas seigneuriaux d'Ancien Régime, que ce soit dans le mode anglais, français, espagnol ou portugais<sup>1</sup>. Quant aux colonisations du XIX<sup>e</sup> et début XX<sup>e</sup> siècles, elles vont retrouver, en les démultipliant et en les adaptant, les schémas antiques et médiévaux de division souvent systématique et ceux de juxtaposition des types de territoires. C'est alors que la division pourra être associée au développement de la propriété titrée, ce qui, me semble-t-il, est encore plus net dans le système Torrens que dans le système français. Et c'est alors que le décalage avec les métropoles sera le plus marqué puisque les États-Nations du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle ne feront jamais dans leurs colonies ce qu'ils font sur le territoire métropolitain, ou plus exactement n'accorderont jamais à leurs colonies le régime juridique qui a cours dans la métropole.

---

<sup>1</sup> Dans son article sur les *prazos da coroã* portugais au Mozambique, Adrien Lauba écrit excellemment (p. 192) : « les Blancs trouvent sur place des structures politiques de type féodal, très proches des leurs où prévalent des rapport seigneuriaux entre vassaux et suzerains ».

Confrontés, du XVI<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> s., à un élargissement sans précédent du monde dû à leurs entreprises d'exploration et de conquête, les Européens ont dû choisir selon quel mode ils administreraient leurs colonies. Ils l'ont fait en recourant à toute la gamme des types de domanialité. Dans certaines régions du monde où l'objectif n'était pas le peuplement, les souverains ou États européens ont procédé à la délégation paramontale du pouvoir à des capitaines, lieutenants, vice-rois, sous la forme de concessions privées de portions entières du domaine colonial<sup>2</sup>. Dans ce cadre, on a vu se développer une domanialité foncière<sup>3</sup> originale, dont le Mexique ou le Mozambique peuvent donner l'exemple. Je suis également tenté de rapprocher de cette forme foncière le système du *mailo* dans le royaume central bugandais en Ouganda.

Dans d'autres régions, les pouvoirs colonisateurs ont organisé une colonie à domaine agraire public, proche du mode hétérogène qui était en œuvre à Rome dans l'Antiquité. Parce qu'ils se fondaient sur l'accaparement d'une portion du territoire conquis à destination de leurs colons, et, au contraire, sur l'ouverture du reste du territoire à une forme de colonisation libre, assez comparable au régime "occupatoire" ou "arcifinal" (ce sont les termes techniques en droit agraire romain) de la colonisation romaine.

### **L'exemple de l'Algérie**

En Algérie, la colonisation française a placé l'ensemble des terres dans une situation de domanialité. Le premier souci des Français, après avoir conquis une partie de l'Algérie, fut en effet de déclarer la majeure partie du territoire conquis propriété du gouvernement (français). On utilisa pour cela la doctrine, courante chez les musulmans, selon laquelle l'imam possède le droit de déclarer le territoire des autochtones *wakuf* ou "national". Mais ce pouvoir suprême de l'imam, reconnu aussi bien par le droit malékite que par le droit hanéfite, ne lui permet que de lever des impôts (une capitation) sur la population soumise. Et ce, dit Khalil, « pour conserver des moyens de satisfaire les besoins des descendants du Prophète et de toute la communauté musulmane ». Louis-Philippe, en qualité de successeur de l'imam, ou plutôt des deys soumis, met la main, non seulement sur la propriété domaniale, mais aussi sur toutes les terres non travaillées – y compris celles des communes : pâturages, forêts et friches. La qualité domaniale des terres est effective après l'inscription au service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre. La loi de 1851, dite loi Didier, instaure, ensuite, la distinction entre le domaine public et le domaine de l'État. Mais depuis l'ordonnance de 1844, on appelait expropriation pour cause d'utilité publique, la constitution des réserves foncières nécessaires à la création des périmètres de colonisation. Comme dans l'Antiquité romaine, le terme de "public" désignait l'expropriation coloniale et la redistribution à une catégorie de citoyens, les français venant s'installer en Algérie.

---

<sup>2</sup> À une échelle très réduite, c'est un peu ce qui s'est pratiqué avec la toute première colonisation en Algérie, celle dite des « colons aux gants jaunes », pour favoriser de grands domaines coloniaux, et à laquelle on renoncera très vite pour passer à une colonisation d'agriculteurs avec les « concessions ordinaires » de petits lots individuels, un emplacement à bâtir dans la colonie et un lot agraire dans le terroir.

<sup>3</sup> Créé sur le terme antique de *fundus* ce mot qualifie un des caractères du régime foncier tardo-antique et altomédiéval. Il s'agit d'organiser les terres publiques — et dans une mesure très mal connue probablement aussi les terres privées — en unités fonctionnelles pour le recensement, qui portent les noms de *fundus*, *praedium*, *villa*, *casa*, *oikos*, *massa fundorum*, *plebs*. Ce ne sont pas des domaines singuliers, en ce sens que l'unité peut regrouper des propriétaires différents, mais la nécessité de groupement se traduit par la désignation d'un propriétaire comme responsable du *fundus*. Dans l'Antiquité tardive, ce sont les *possessores* qui ont l'obligation d'assurer cette gestion dans les campagnes. J'étends le concept à tous les régimes fonciers qui passent par la définition d'unités, pouvant aller jusqu'à un pavage du territoire, pour organiser la gestion des terres.

Les terres domaniales étaient en effet érigées en secteur colonial avec distribution de lots provenant de ce domaine et de titres correspondant, sur la base de la propriété du Code civil, s'opposant à un secteur indigène structuré par les douars ou villages coutumiers. Le secteur du domaine privé de l'État colonial a été constitué de l'ancien domaine ottoman des beyliks, des terres issues de l'expropriation, des produits du séquestre faisant suite à une révolte, et enfin des produits du cantonnement des tribus.

Aux concessions ordinaires faites aux colons dans les périmètres de colonisation, il faut ajouter des concessions massives faites à des entreprises (par exemple, au XIXe s., 295 471 ha furent concédés à de grandes entreprises sous la forme de grandes concessions : 160 000 ha de forêts de chêne liège à 30 bénéficiaires ; 100 000 ha de terres diverses vendues à la *Société Générale Algérienne* ; 24 000 ha de terres concédées à la *Société de l'Harba et de la Macta* contre la construction du barrage de Perregaux ; voir Chouquer 2012), ainsi que des concessions individuelles faites à des chefs indigènes pour services rendus.

Autrement dit, la colonisation française introduit en Algérie l'hétérogénéité spatiale et sociale, en opposant ce qui est accaparé et ce qui ne l'est pas, ce qui est formalisé et ce qui ne l'est pas, et faisant de ces oppositions un principe admis. C'est ce qu'écrit Tocqueville (rappelant des déclarations de même type qu'on trouve chez Cicéron) :

« Il doit donc y avoir deux législations très distinctes en Afrique [comprendre l'Algérie] parce qu'il s'y trouve deux sociétés très séparées. Rien n'empêche absolument, quand il s'agit des Européens, de les traiter comme s'ils étaient seuls, les règles qu'on fait pour eux ne devant jamais s'appliquer qu'à eux ».

(Alexis de Tocqueville. *Travail sur l'Algérie*, dans *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1991, p. 752)

## **Le *dominium* colonial anglais, les dominions et l'immatriculation**

La domanialité coloniale anglaise est des plus originales. Elle est à géométrie variable, verticale et horizontale à la fois.

Un concept hiérarchique vertical, de type paramontal strict, est d'abord posé à travers la notion de *Commonwealth of Nations* (dont l'idée remonte à 1839, bien avant les Indépendances de la seconde moitié du XXe siècle) qui place une cinquantaine d'État sous l'autorité paramontale du souverain britannique. Il permet ensuite que ceux d'entre les États qui ont le statut de *dominions* aient à leur tour des colonies, eux-mêmes se comportant comme puissance coloniale. C'est le cas de l'Australie, elle-même colonie anglaise, qui obtient, de la Société des Nations en 1918, en application du Traité de Versailles, la partie allemande de la Nouvelle Guinée et l'archipel de Bougainville ; ou de l'Afrique du Sud qui obtient de même un mandat sur le Sud-ouest africain ou future Namibie.

D'autre part, un concept horizontal est également posé et combiné avec la forme du *condominium* : c'est ainsi que l'Angleterre a constitué, avec l'Égypte qui était sous son protectorat, un *condominium* sur le Soudan. L'Égypte servait alors de paravent légal à la colonisation anglaise. Dans ce cas, le type est paramontal mais dérivé.

Cette architecture domaniale se traduit, dans les colonies, par l'exercice d'une souveraineté paramontale en matière de droit foncier. Cette situation favorisera la politique d'immatriculation selon le modèle de Torrens.

### *La question foncière au prisme de l'Indirect Rule*

Le gouvernement indirect est une méthode qui consiste à asseoir l'autorité et la suzeraineté anglaise à travers les institutions locales, maintenues, utilisées pour suppléer l'absence d'administrateurs (Rivron 2014). Dès lors, le choix des chefs sur lesquels le pouvoir colonial

désire s'appuyer devient une question centrale. Il s'agit de savoir sur qui compter, quel chef l'emporte localement, et avec quelle capacité à coopérer.

Dans son discours du 6 mars 1903, Frederick Lugard s'adresse aux chefs du Nigeria en ces termes :

« *The British government would in future, I said, be the suzerain of the country, but would retain the existing rulers, exercising the right to appoint not only the emirs but the chief officers of state. The rights of succession, nomination, or election customary in the country would not as a rule be interfered with, but the High Commissioner would retain his right of veto and the king or chief would lose his place by misconduct.* »

« Le gouvernement britannique sera dans le futur, disais-je, le souverain du pays, mais maintiendra les chefs existants, en exerçant le droit de nommer non seulement les émirs, mais aussi les Chiefs Officers. Les droits de succession, nomination, ou d'élection traditionnels du pays ne seront pas modifiés, mais le Haut-Commissaire conservera son droit de veto, et le roi ou chef pourra perdre sa place s'il ne se conduit pas bien. »  
(trad. Rivron, p. 34-35)

Traduite sur le plan foncier, cette idée s'avère importante et d'application ambiguë. Elle renvoie, par exemple, au conflit d'idées et de politiques qui a marqué l'administration du Nigeria, d'abord sous Lugard, puis sous son successeur, le haut commissaire Girouard. Plus généralement, elle touche à un domaine particulièrement sensible. En effet, toute pression européenne sur les terres peut avoir un effet destructeur sur la stabilité que les administrateurs cherchent par ailleurs à construire à travers l'*Indirect Rule*.

Il y a ambiguïté en ce sens que deux questions interviennent et se mêlent :

— faut-il s'appuyer sur des élites locales pour gouverner le foncier ? Au Nigeria, Girouard, prenant le contrepied de la politique de Lugard, refusait fermement qu'une classe de propriétaires terriens puisse émerger ; au contraire, dans le royaume du Buganda, au cœur de l'Ouganda, on assistait, dans les années 1900, à la mise en place d'un système foncier appuyé sur les chefs locaux, le *mailo system*. Il en sera longuement question dans l'étude consacrée à l'Ouganda dans la seconde partie de ce livre.

— faut-il laisser la gestion du foncier se faire sous les règles locales, généralement collectives, ou bien faut-il développer la propriété privée ? Tandis qu'au Nigeria Girouard refusait d'introduire la propriété privée dans son protectorat, dans le royaume de Buganda devenue province du nouveau protectorat ougandais, on qualifiait les concessions faites aux chefs locaux de « *private ownership* ».

Mais de quelle forme de propriété privée pouvait-il bien s'agir ? Je consacrerai un développement à cette difficile question.

#### *Décalages entre métropoles et colonies*

On sait que les États nord-américains, les anciennes Treize Colonies de l'est, ont constitué le territoire ultra-appalachien en un immense domaine public fédéral, ouvert à la colonisation, à la concession et au lotissement. Lors de la constitution de ce domaine public américain ultra-appalachien, les théoriciens anglosaxons des États-Unis d'Amérique initièrent le rapprochement entre le géoréférencement, la division systématique en lots et la distribution de titres par l'autorité concédante.

Ensuite, lors des grandes opérations de colonisation anglaise du XIXe s., des théoriciens de l'économie et de la colonisation, Edward Gibbon Wakefield et Robert Torrens (le père, l'économiste), élaborèrent une thèse selon laquelle il fallait renoncer à la distribution quasiment gratuite de la terre conquise, pour, au contraire, la diviser en lots, et la vendre assez cher pour constituer les ressources du processus colonial lui-même, afin que cela ne coûte rien à la mère-patrie. Avec Robert Richard Torrens (le fils, cette fois, l'homme politique australien,

auteur du *Real Property Act* de 1858), à partir des années 1850, la division systématique devint la règle, dans les grandes colonies britanniques, en Australie (adopté en premier lieu le 2 juillet 1858 dans la province de *South Australia*), puis au Canada, dans les Indes (Inde et Pakistan actuels). Ce sont les Anglais qui ont, pour la première fois, associé la distribution et la garantie paramontales de la propriété (*Torrens title*) à la division parcellaire systématique. La France a adopté ce système dans certaines de ses colonies au moyen de l'immatriculation renvoyant à un registre foncier, mais sans jamais réaliser la division systématique.

Le résultat est que les mères patries ont en grande partie entrepris dans leurs colonies ce qui n'existait pas chez elles, ou du moins pas dans ces proportions. En Angleterre, l'idée d'une division systématique du sol a toujours été impensable (si ce n'est quelques exemples médiévaux encore mal identifiés) et les opérations d'assignations qui ont procédé d'une planification ne sont pas très nombreuses : dans leurs colonies, au contraire, les autorités britanniques ont découpé les continents. En Angleterre, toujours, le cadastre (juridique autant que fiscal) a été constamment rejeté par crainte de l'intervention de la sphère publique dans le domaine privé, jusqu'à une date très récente ; mais, dans leurs colonies, au contraire, les Anglais ont inventé l'immatriculation systématique. Ensuite, si la domanialité est le fondement du droit foncier anglosaxon, en raison de la hiérarchie des tenures qui en est la base, en France, elle est impensable depuis la Révolution. Il est donc contradictoire, au moins en théorie, que les pouvoirs français aient adopté, dans leurs colonies, la domanialité : ils ont fait dans leurs colonies ce qu'ils refusaient de faire en métropole, à savoir le livre foncier, la division (bien que non systématique) des terres, la précarisation du rapport au sol pour tous les détenteurs ou occupants qui n'étaient pas titulaires d'une immatriculation.

En Australie, on considéra qu'il n'y avait aucun droit antérieur et que les terres ressortissaient du régime des terres vacantes et sans maîtres. Mais sur cette question on commet généralement un raccourci. Ce que le système Torrens purgeait, pour ceux qui faisaient enregistrer leurs actes de mutation, c'était la chaîne des titres antérieure, depuis l'installation des colons. Le basculement dans l'enregistrement Torrens purgeait toutes les transactions qui avaient eu lieu entre colons et selon le droit de *common law*. Mais pas les droits des populations indigènes, car on ne purge pas ce qui n'a même pas d'existence.

Et là où il avait des populations autochtones qui auraient été susceptibles d'avoir des droits, il fut facile pour l'armée coloniale britannique de les effacer. Cette fiction a duré jusqu'en 1993, puisque ce n'est qu'à cette date que la Cour suprême de ce pays a reconnu les aborigènes australiens comme "*premiers occupants*" de l'Australie.

On sait que l'adoption du système de Torrens (c'est-à-dire : arpentage + cadastre + titre foncier + registre des mutations) n'a pas prémuni l'Australie, et ensuite d'autres territoires dans lesquels on adopta la même technique, des tensions les plus variées : entre colons et populations locales, entre colons eux-mêmes, entre agriculteurs et éleveurs, etc. Pour ces raisons, on considère que la sécurité juridique n'est pas complètement garantie malgré la rigidité du système d'immatriculation et du livre foncier mis en place.

P. Redoutey écrit :

« A de faibles variantes près, le système du colonel Torrens fut adopté dans les autres colonies, y compris celles où une ancienne propriété indigène préexistait à la conquête coloniale, car il permettait de remettre tous les compteurs à zéro au bénéfice du nouveau pouvoir qui avait ainsi toute latitude pour décider au cas par cas de ceux des anciens droits qu'il allait reconnaître ou au contraire réduire à néant. »

(<http://www.jurisprudentes.net/Cadastration-et-les-differents.html>)

Ce n'est pas inexact, mais il ne faudrait pas en tirer la conclusion que cette fiction de la terre vide est une invention de la colonisation européenne du XIXe. On a vu plus haut qu'elle existait dès l'époque romaine. C'est exactement la même chose, et cela démontre la répétition à l'infini d'un processus constant.

La France a également généralisé le système du livre foncier et de l'immatriculation dans ses colonies, à la suite de ses premiers choix lors de la colonisation de l'Algérie. Mais les autorités françaises n'ont jamais pratiqué les divisions agraires à la manière et à la hauteur des colonisateurs américains dans l'Ouest de l'Amérique du Nord, et britanniques dans la plupart de leurs colonies anglaises. Les divisions agraires des colonisateurs français ont toujours été plus circonscrites, liées aux fondations, aux périmètres de colonisation, à la maîtrise de secteurs stratégiques, et on les retrouve souvent sur les missions satellitaires actuelles en détectant, par exemple en Afrique subsaharienne, ces espèces de damiers à l'hectare formant un patchwork de plages divisées (Sénégal, vallée du Niger au Mali, par exemple), mais dont l'extension latérale est vite limitée.

### **Quand les États libéraux retrouvent le chemin de la domanialité coloniale**

La contradiction est forte et ne doit pas être oubliée. Les pays colonisateurs (France et Angleterre au premier chef) en sont venus à inventer une procédure d'immatriculation par le titre délivré par une administration d'État. Dans le cas de l'Angleterre, qui connaissait encore une organisation domaniale paramontale, la contradiction porte ici sur le fait que ce pays, qui avait toujours refusé avec vigueur le cadastre et l'enregistrement de la tenure par l'État, n'hésitait pas à le faire dans ses colonies. Dans le cas de la France la contradiction était un peu différente, mais pas moins forte. Alors qu'en France le titre foncier décerné par l'État n'existait pas (le cadastre étant uniquement un outil fiscal et non pas un livre foncier centralisé), il est révélateur du processus colonial que le Gouvernement de la Monarchie de Juillet ait inventé le cadastre juridique pour l'Algérie en 1841, et que les gouvernements de la III<sup>e</sup> République l'aient diffusé dans les autres colonies françaises.

Mais pour qui les gouvernements colonisateurs ont-ils fait l'immatriculation ? Je voudrais introduire ici un récit différent de celui qu'on peut lire couramment, et je le ferai à partir de l'exemple algérien. Étienne Le Roy écrit :

« Le Code civil a été introduit dans nos possessions africaines le 7 novembre 1830. Il y a ainsi cent cinquante-neuf ans que notre conception de la propriété foncière est appliquée en Afrique. Or, à ce jour, au mieux 3% du territoire de nos anciennes colonies se trouvent relever du régime de la propriété foncière. »

(Le Roy 1991, 146 sq)

Cette présentation laisse entendre que les colonisateurs auraient eu l'intention d'appliquer la conception de la propriété du Code civil à l'ensemble du territoire colonial, et que, dans ces conditions, le constat de la faiblesse de l'immatriculation un siècle et demi après ne manquerait pas ou ne manquerait pas de souligner un (grave) échec. Or cette présentation est inexacte, par exemple pour l'Algérie et pour les colonies françaises d'Afrique subsaharienne. Le pouvoir colonial français n'a eu comme projet que de titrer les entrepreneurs et les entreprises auxquelles il concédait des terres, ainsi, ensuite, que les colons individuels qu'il installait sur les périmètres de colonisation, et, enfin, les chefs indigènes amis du pouvoir français dont il récompensait la fidélité. Par exemple, la loi foncière pour l'Algérie dite Loi Didier de 1851 ne concernait que les territoires civils, c'est-à-dire les territoires affectés à la colonisation et où, en effet, le droit français s'appliquait intégralement. Il n'a pas eu de véritable projet de titrer la propriété coutumière des territoires arabes, qui depuis l'ordonnance d'avril 1845, est le territoire « réservé aux indigènes et où nous nous bornons à exercer la domination ». Tout au plus faut-il mentionner, sous le Second Empire, l'exception que représente la Commission des Titres succédant à la Commission Walwein, et d'ailleurs sans effet durable. Peut-être certains ont-ils pensé ou rêvé d'une formalisation absolue qui titrerait tout, y compris la "propriété indigène" ?

Mais les actes de l'administration disent le contraire : ils ont tous renforcé l'opposition entre territoire colonial formalisé et territoire arabe informel, par différentes pratiques coloniales sources de différenciation : le séquestre, le cantonnement des territoires des tribus, les échanges et les expulsions. Dans ces conditions, je renverserais volontiers les termes de la présentation et je dirais que, pour accomplir l'inégalité foncière qu'implique la colonisation, c'est par volonté que seuls 3% au mieux du territoire des colonies ont été titrés. Et je n'y vois pas un échec, mais un projet plutôt réussi !

On est frappé, sur ce point, par la parenté de la colonisation française avec la colonisation romaine, en ce que les deux processus, malgré le décalage de temps, différencient très bien un espace colonisé et formalisé et un espace laissé, cantonné et simplement soumis à la domination militaire, informel et sur lequel pèse une précarité de principe puisqu'il peut être requis à tout moment.

Jean-Louis Halpérin écrit :

« Si les colonisateurs occidentaux ont fait appel à la notion romaine de *dominium* pour justifier leur vaste entreprise de dépossession des indigènes, c'est aussi parce que l'héritage du droit romain avait été enrichi depuis le Moyen Âge par un mouvement ancien de rapprochement entre la propriété et l'idée de droit subjectif. »

En fait, Jean-Louis Halpérin prend le problème par l'autre bout, puisque, cherchant à démontrer que le processus de subjectivisation du droit est repérable déjà chez les Romains, il en vient à penser que la conquête coloniale a été l'élément qui a entraîné le ralliement des juristes à des acceptions définitivement subjectives de la propriété. On peut, en effet, raconter le droit depuis l'Occident et de façon spéculaire aux seules fins d'en faire l'histoire, en Occident et pour l'Occident. Cela ne manque pas d'intérêt, mais ne dit rien des situations locales non occidentales. Autrement dit l'usage rhétorique du *dominium* du droit romain (qui progressivement se mue, en effet, en une forme de propriété par le sujet) masque toujours la domanialité, qui est encore la réalité d'une grande partie du monde actuel. On ne s'en sortira qu'en acceptant l'idée de la différence de signification des mêmes mots selon le droit dans lequel on les emploie.

Les situations coloniales sont un équilibre complexe et inégal entre l'usage partiel du titre privé (usage battu en brèche par les réalités coutumières, les résistances locales, la corruption des élites coloniales et locales), et la volonté diamétralement opposée de conserver sur la terre une souveraineté globale qui permette d'en disposer. C'est cette seconde situation qui est devenue la norme, tandis que la propriété privée titrée ne représentait jamais qu'un infime pourcentage des terres, et ceci volontairement.

## **La domanialité dans les systèmes postcoloniaux africains**

Pourquoi les régimes africains nés de la décolonisation n'ont-ils pas aboli la présomption de domanialité qui existe dans leurs législations en profitant de ce moment particulièrement important de leur histoire ? La réponse est qu'ils ont exploité la situation de domanialité à des fins politiques et l'ont fortement "nationalisée" pour en faire un outil d'identité et d'unité dans le cadre des indépendances nouvellement conquises.

Les régimes fonciers ouest-africains ont la particularité de reposer sur des conceptions particulières de la domanialité qui héritent d'une longue et très riche histoire. Mais, comme on l'a vu, à travers les continents, sous le même mot se cachent des réalités très diverses. Or, on observe en Afrique l'émergence de nouveaux concepts qui rendent la clarification encore plus nécessaire. L'existence de plusieurs définitions peut, en effet, ouvrir sur des ambiguïtés.

Dans de nombreux États africains, il existe un domaine public qui n'est pas différent de celui qu'on observe dans les pays occidentaux. Ce sont les biens fonciers qui d'une part relèvent de

la propriété de l'État mais qui d'autre part, sont caractérisés par leur affectation à l'usage du public. Les biens du domaine public relèvent ainsi d'un régime de droit public particulier, destiné à en assurer la protection et à préserver leur affectation à l'usage du public et ils sont inaliénables. On y place les biens affectés à l'usage collectif du public, tels que voies, rivages de la mer ; les biens affectés à un usage individuel du public (cimetières, emplacements de marchés ; parkings payant...) ; les biens affectés à un service public, sous réserve qu'il ait un rapport avec le service public en question et qu'il ait été aménagé à cette fin (ex. les servitudes d'utilité publique applicables à l'emprise de terres nécessaires pour la réalisation et l'aménagement d'une voie ferrée, d'un gazoduc, d'une ligne électrique). En fonction du type d'utilisation auquel il est affecté ou du type d'espace concerné, le domaine public sera qualifié de maritime, aérien, fluvial, terrestre, mobilier ou militaire.

Le domaine public est défini par opposition au domaine privé de l'État. Sont des biens de son domaine privé, les biens appartenant à l'État et qui, sont détenus et gérés par lui dans les mêmes conditions que les biens des particuliers. Contrairement aux biens du domaine public, les biens du domaine privé peuvent faire l'objet d'aliénation. Il en est ainsi notamment des biens immobiliers que l'État peut louer ou vendre à des particuliers. Relèvent également de leur domaine privé, les terres rurales que l'État peut concéder à des particuliers ou les terres urbaines que des communes peuvent céder à ces particuliers à travers des opérations de lotissement.

Rien de tout ceci n'est vraiment original et ce domaine public-là est très proche de ce que nous comprenons sous la même expression dans les pays développés.

Pourtant, les Etats africains ne semblent pas se satisfaire de la distinction classique entre domaine public et domaine privé. Ils ont en effet maintenu ou même inventé de nouveaux concepts domaniaux, qu'il convient d'exposer et d'expliquer. C'est le cas notamment de la notion de domaine national.

L'apparition dès le milieu des années 60, de la notion de *domaine national* ou de *domaine foncier national* dans d'assez nombreuses législations africaines constitue une innovation majeure, bien que non homogène. Le domaine national est l'expression d'un monopole foncier de l'Etat : l'Etat détient toutes les terres ou une partie des terres non pas en son nom propre mais au nom de la Nation dont il est le représentant. A. Rochegude et C. Plançon (2009) proposent la définition suivante :

« Domaine national : Nouveau concept fréquemment utilisé en Afrique (au moins francophone<sup>4</sup>), et qui peut correspondre à des situations juridiques très diverses, comme au Mali où le domaine national correspond à un cadre juridique d'ensemble pour tous les statuts des terres [ce qui veut dire que le domaine national englobe toutes les terres], ou au Sénégal, où il correspond à l'ensemble des statuts fonciers [des terres] qui ne se rattachent pas au domaine public, ni au domaine approprié juridiquement [c'est-à-dire les propriétés privées titrées]. »

À partir de cette définition, on peut donc distinguer deux cas de figure. Celui où le monopole foncier est total, c'est-à-dire que le domaine national constitue une catégorie juridique applicable à l'ensemble des terres du pays ; ensuite celui où le monopole foncier est partiel, c'est-à-dire que le domaine national intègre seulement une partie des terres. En général, ce concept de domaine national s'accompagne d'un régime de concessions ou de droits d'usage, destiné à organiser la mise à disposition par l'État des terres, au profit notamment des particuliers, pour leurs besoins d'utilisation et d'exploitation.

---

<sup>4</sup> Cette précision entre parenthèses n'entend pas dire que le domaine national serait une spécificité des pays africains francophones ; elle n'est là que pour souligner le fait que, dans leur étude, les deux auteurs ont analysé principalement des pays africains francophones.

Certains pays ont opté en faveur de la domanialité globale des terres. Il s'agit de l'institution du *Fundo Estatal de Terras* au Mozambique, du *Património comun de todo o Povo* en Guinée Bissau, ou du *domaine national* au Mali. Une comparaison entre quelques uns de ces pays donne immédiatement la mesure de la possible ambiguïté du concept de domaine national.

— En Guinée Bissau, la loi du 23 Avril 1998 dispose en son article premier que la terre est « propriété de l'Etat et patrimoine commun de tout le peuple ». Pour permettre la réalisation des activités productives et sociales sur la terre, l'Etat peut accorder aux particuliers des droits d'usage privatifs, notamment à travers l'usage commun ou la concession.

— Au Mali, l'Ordonnance du 22 Mars 2000 portant Code domanial et foncier décide en son article premier que le domaine national du Mali comprend l'ensemble des terres, c'est-à-dire les domaines public et privé de l'Etat, les domaines public et privé des collectivités territoriales et le patrimoine foncier des autres personnes, physiques et morales.

Je reviendrai plus loin sur le cas du Mozambique, qui entre aussi dans cette catégorie.

— Le Rwanda propose un autre exemple du renforcement récent de la domanialité (Pélerin, Mansion et Lavigne-Delville 2011). Depuis la loi foncière de 2005 (art. 3 ; texte disponible sur la base FAOLEX<sup>5</sup>), la terre est placée dans la domanialité éminente de l'Etat.

« La terre fait partie du patrimoine commun à tout le peuple rwandais ; les ancêtres, les générations présentes et futures. Nonobstant les droits reconnus aux gens, seul l'Etat dispose d'un droit éminent de gestion de l'ensemble des terres situées sur le territoire national, qu'il exerce dans l'intérêt général de tous en vue d'assurer le développement rationnel économique et social de la manière définie par la loi. A ce titre, L'Etat est le seul habilité à accorder les droits d'occupation et d'usage de la terre. »

Cette situation de domanialité intégrale conduit à un emploi particulier du terme de propriétaire, puisque c'est « celui qui dispose d'un contrat d'emphytéose en conformité avec la loi organique de 2005 » (art. 5).

Or ces définitions s'accompagnent d'un programme d'enregistrement des terres, accompagné d'une distribution de titres fonciers, mené au pas de charge car cette certification doit avoir pour but de favoriser la gestion planifiée de l'économie. Ainsi la loi foncière de 2005 impose l'enregistrement foncier et limite la subdivision des parcelles lors des héritages. Elle fait du chef du bureau foncier un fonctionnaire qui tient du notaire par ses compétences (ce qui est formulé en ces termes par la loi, art. 31), mais aux ordres de l'administration.

Dans un certain nombre d'autres pays, un domaine foncier national ou domaine national est constitué, avec ces particularités de ne concerner ni la totalité des terres du pays, ni de se confondre avec les domaines public ou privé de l'Etat. Constitué de terres non immatriculées et de ce fait, présumées vacantes et sans maître, ce domaine national ou monopole foncier partiel de l'Etat existe au Sénégal, au Togo, au Cameroun, au Gabon, par exemple. S'inspirant des principes de gestion foncière coutumière, cette approche vise à constituer des sortes de « réserves foncières nationales » par intégration des terres coutumières inexploitées ou jugées insuffisamment mises en valeur dans un « domaine national », lequel est destiné à être affecté aux opérations de développement rural.

— Au Sénégal, premier pays ouest-africain à avoir forgé ce concept dans la loi du 17 juin 1964 relative au domaine national, ce domaine national inclut de plein droit « toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été inscrite à la conservation des hypothèques... » à la date d'entrée en vigueur de la loi (Art. premier de la loi). Le domaine national sénégalais comprend donc, de fait, les terres

---

<sup>5</sup> Je ne traite pas ici cet aspect, mais il y aurait une analyse intéressante à conduire sur l'expression française et l'expression anglaise de la même loi, les deux textes étant disponibles sur la base FAOLEX : patrimoine commun en français devient *public domain* dans la version anglaise ; contrat d'emphytéose devient *long term lease* ; occupation et usage sont rendus par *own and use* en anglais.

anciennement détenues en vertu des principes coutumiers et que l'Etat possède au nom de la nation en vue « d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement... ». Dans la perspective de cette utilisation rationnelle, les terres du domaine national sont classées dans les quatre catégories ci-après : zones urbaines ; zones classées ; zones des terroirs ; zones pionnières. Les zones pionnières, notamment, correspondent aux espaces pouvant être aménagés conformément aux plans de développement ; les terres de ces zones sont affectées par décret aux communautés rurales à des associations coopératives ou à des organismes créés par le gouvernement.

Pour observer un exemple d'application de cette politique pionnière, je renvoie à l'exemple de la concession de la forêt de Mbégué à la confrérie mouride par le président de la République en 1991 : concernant 51 712 ha, elle a provoqué l'expulsion de 6000 pasteurs et de 100 000 animaux, au profit de la création de quinze grandes fermes coloniales ou *daaras*<sup>6</sup>. Une telle concession aux effets écologiques et sociaux considérables, n'aurait pas été possible si le pouvoir sénégalais n'avait pas disposé du domaine national. Le concept de domaine national ne peut donc pas être présenté, dans un cas comme celui-ci, comme l'élément juridique protecteur des formes coutumières d'occupation et d'exploitation de l'espace géographique. Il est, au contraire, un outil de type colonial, que les Etats indépendants utilisent comme jadis le faisaient les pouvoirs coloniaux, dans leur prérogative "agraire et coloniale" la plus fondamentale : répartir et attribuer les espaces.

— Au Togo, le "domaine national" comprend toutes les terres autres que celles appropriées par les particuliers, et celles qui entrent dans le domaine public et privé de l'État. Concrètement, le domaine national est envisagé comme étant une catégorie résiduelle constituée de fait par les terres relevant anciennement de la coutume (terres non immatriculées au profit de l'Etat ou des particuliers).

La notion de « domaine national » est selon H. Ouedraogo (2011) liée à l'histoire postcoloniale des États.

« Sortis des indépendances avec des rêves d'un décollage du développement économique fondé sur l'agriculture, les États de la sous-région [ouest-africaine] ont préféré avoir entre leurs mains les cartes foncières, afin d'opérer une redistribution aux acteurs jugés capables d'entreprendre l'exploitation agricole avec des méthodes modernes de production ».

À l'origine du concept, la domanialité était unilatérale en ce sens qu'en employant la notion de terres vacantes, le pouvoir décidait qu'il était le seul à avoir le droit de régler leur sort. Le constat de la vacance et l'intégration dans le domaine national évitaient d'en passer par de strictes et contraignantes procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce sont les séquelles des processus coloniaux : le raisonnement se fonde sur le régime colonial de l'immatriculation, comme source de toute légalité foncière. Tout se passe comme si celui-ci avait réglé le statut de toutes les terres ordinairement occupées, les autres étant censées être libres et vacantes. On dit : si les populations qui exercent des droits coutumiers pouvaient présenter des titres, les choses seraient différentes ; mais puisqu'elles ne le peuvent pas — l'immatriculation lancée à l'époque coloniale ayant été un "échec sévère" — les gouvernements peuvent donc appliquer par défaut le raisonnement que toute terre non immatriculée appartient à l'État. Cependant, la reconnaissance des droits coutumiers commence à faire de sensibles progrès dans divers pays.

La constatation du vide, réel ou supposé, est l'argument qui conduit ensuite à l'appropriation sous la forme de la domanialité coloniale ou postcoloniale. La domanialité est un statut attribué à des terres parce qu'on observe ou parce qu'on se satisfait de croire qu'elles sont

---

<sup>6</sup> Morphologie agraire de la concession de la forêt de Mbégué (Sénégal, Kelkom Diaga), étude disponible sur le site de FIEF (2010) : <http://www.formesdufoncier.org/pdfs/Etude-Mbegue.pdf>

inoccupées. L'emploi de la notion de domaine ou de domanialité est donc très délicat et souligne un changement important. Il est clair, par exemple, que ces formes domaniales ont offert le cadre d'une reconnaissance des droits coutumiers. Ceux-ci sont mentionnés dans diverses lois sur la terre, au Niger, au Mozambique, etc. (liste dans Chouquer 2012). Dans ce cas, la loi reconnaît et protège des pratiques d'appropriation coutumière des terres. Mais aujourd'hui, par une évolution qui est un véritable retournement de situation, ces lois sont utilisées pour concéder des terres aux entreprises agro-industrielles, et les gouvernements disent qu'ils peuvent le faire justement parce que l'État a le *dominium* sur ces espaces. Ainsi les mêmes lois qui, depuis le temps des Indépendances, pouvaient servir à reconnaître les droits coutumiers des populations en place, sont devenues, ici ou là et depuis peu, une menace pour ces mêmes populations.

Si la domanialité n'était qu'un régime juridique qui n'interfère pas sur les formes de la propriété, les transferts de terres seraient beaucoup plus difficiles. Mais l'État, donnant une autre interprétation à la domanialité, se considère comme propriétaires du domaine national et en dispose de façon discrétionnaire.

## **Épistémologie de la question foncière aujourd'hui**

Dans la suite de ce dernier chapitre, je regroupe tout un ensemble de réflexions et de propositions alternatives à la propriété, sur la double base de la formalisation et de la pluralité. Ces réflexions constituent un mouvement de fond et présentent les caractéristiques épistémologiques nouvelles. Toutes ont la particularité de poser en préalable la pluralité et l'imbrication des droits existant en matière foncière. Toutes ont donc directement à voir avec la domanialité dont je n'ai cessé de parler dans ce livre, puisqu'il s'agit d'aller vers ce qu'on nomme dans les travaux pluridomanialité ou que je nomme également néodomanialité. L'éclairage historique que j'ai rassemblé dans ce livre donne, en quelque sorte, la longue généalogie de ces idées. Par conséquent je commencerai par des réflexions épistémologiques sur la question foncière aujourd'hui, afin cerner le propos.

Il s'agit, dans chaque cas analysé ou dans telle ou telle proposition alternative, d'aller de la propriété vers le patrimoine, de l'individuel vers le collectif, la terre étant comprise comme un bien commun à patrimonialiser. On connaît la genèse de cette idée avec l'attention portée, depuis quelques décennies, aux milieux locaux et aux questions écologiques. D'un certain point de vue (mais qui ne prétend pas résumer la totalité des significations de cette tendance), la pluridomanialité ou néodomanialité est une (re)naturalisation du rapport sociofoncier, faisant pièce à l'historicisme qui avait marqué l'époque moderne et qui avait, justement, donné naissance à une certaine conception de la propriété<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Qu'on me permette un bref détour. Sur le strict plan strictement épistémologique, celui de l'organisation du savoir, je suis convaincu que cette dynamique ne portera ses fruits que lorsqu'elle pourra elle-même s'appuyer sur des disciplines reformulées, et donc sur des études différemment conçues et conduites. Si les travaux restent fondés sur les disciplines héritées du passé positiviste (celles qui ont guidé mon interrogation dans la première partie de ce livre et auxquelles je pourrais ajouter l'agronomie, l'écologie, la pédologie, la géographie agraire, etc.), on avancera sur certains terrains, bien évidemment, mais plus lentement en ce qui concerne l'hybridation. Au contraire, si on fait appel à des "disciplines" de reconfiguration, on pourra produire des savoirs nouveaux. Je suggère qu'on prête attention à la *mésologie* d'Augustin Berque, qui pourrait bien fournir un cadre onto-géographique général, à la *paléo-écologie géographique* (que les auteurs anglosaxons appellent *landscape ecology*, traduit directement en français par *écologie du paysage*) représentée, en France, par le manuel de Françoise Burel et Jacques Baudry ou encore par les travaux de Philippe Boissinot et Jacques-Élie Brochier, à

Une autre base épistémologique consiste à reconnaître la pluralité des maîtrises foncières et usufruitières, et à en faire la base d'une épistémologie et d'une méthodologie de l'étude et d'aller ainsi vers des reformulations bénéfiques. On a fait d'immenses avancées en ce domaine. Le thème de la pluralité des droits et usages du sol étant inépuisable, c'est encore une illustration de ce thème que de comprendre les innombrables réserves mises aux différentes formes d'appropriation, dont la propriété. Restrictive, réservataire, l'appropriation a complètement changé de sens. Mais cette idée d'une inversion pouvant aller jusqu'à une espèce de cadastre de la non-propriété, est encore largement inapplicable dans ceux des pays en développement dans lesquels la domanialité publique n'est pas suffisamment définie, perturbée qu'elle est par la domanialité globale que l'État exerce sur les terres coutumières ou celles qu'il déclare vacantes et sans maîtres.

Il est clair, cependant, que le centre de gravité des interrogations s'est déplacé, puisque les théoriciens argumentent aujourd'hui sur la réévaluation de la légalité par la légitimité, sur la réalité de la superposition des droits, et cherchent, par exemple dans une explicite appréciation des apports anglosaxons, les solutions alternatives au droit de propriété. La chose est permise en raison du changement épistémologique qui s'est opéré dans les années 1980 dans les cercles qui définissent les formes de l'aide au développement. Jusqu'à cette époque, on pensait le développement comme une modernité à marche forcée, sur la base d'un remplacement des formes coutumières par des formes modernes occidentales. Les systèmes communautaires, dont on avait "démonstré" qu'ils portaient en eux l'échec (c'était l'époque de la théorie de « la tragédie des communs »), devaient être abandonnés au profit de la propriété formalisée sur la base d'un recensement des ayants droits. Depuis les années 1980 on a pris conscience de l'échec de ce "paradigme de substitution" (*replacement paradigm*) et on lui préfère un "paradigme d'adaptation" (*adaptation paradigm*) qui part de la situation locale et coutumière pour bâtir l'architecture des droits, et qui espère ainsi provoquer, à terme, l'évolution des situations communautaires vers des formes libérales. Autrement dit, à la rupture mise en avant dans l'épistémologie néocoloniale, on préfère l'évolution graduelle.

En outre, l'évolution des idées a également été permise par cette autre avancée épistémologique fondamentale qu'est l'expression de la notion de "maîtrise foncière". Avec ce concept, dont différents travaux n'ont cessé d'élargir la gamme (Barrière 2002 ; synthèse dans Le Roy 2011) on disposait d'une expression susceptible d'éviter de recourir à la notion de propriété (individuelle et /ou collective), alors même que la propriété est un fait historique circonscrit aux sphères modernes occidentales et qu'elle n'existait pas dans les situations coutumières. Or la notion de maîtrise foncière permet la gestion patrimoniale des ressources, ce que ne permet pas la notion de propriété civile personnelle, sauf à penser autour de celle-ci

---

*l'archéogéographie* que je développe avec ma collègue Magali Watteaux, à la *socio-écologie du champ de l'environnement* que proposent Joëlle Burnouf, Sander Van der Leeuw et Christian Lévêque.

Si les chercheurs en "sciences" sociales qui s'intéressent aux modes d'appropriation du sol ne sont pas conscients qu'existe, en permanence depuis deux ou trois siècles, un mouvement d'épistémisation qui consiste à naturaliser les questions sociales afin qu'elles deviennent la source d'une technologie scientifique, s'ils ne sont pas conscients que cette évolution scientifique, qui est par ailleurs tout à fait légitime, est aussi le risque majeur des disciplines sociales, alors la question de la reformulation des modalités d'appropriation n'avancera pas, car on sera à chaque fois réduit à des formulations schématisées qui ne laissent que peu d'espace au débat. Cette lutte des protocoles contre les processus représente une réelle difficulté. Les effets en sont particuliers. Ainsi, au lieu de passer du temps à contester le notaire qui rédige son acte et le géomètre qui dresse son procès verbal de bornage, je passerai beaucoup plus de temps à lutter contre la tendance du droit à s'autonomiser, et plus généralement contre la résistance des disciplines à se réformer autrement que par petites touches. Je referme cette parenthèse.

un nombre toujours plus grand de restrictions de droit public. Je vais y revenir un peu plus loin, avec le rapport aux milieux.

Aujourd'hui, c'est dans cet espace intellectuel nouveau qu'on imagine de pouvoir sécuriser les droits des populations sans le formalisme lourd et coûteux du titre de propriété ou du cadastre des biens, toujours suspectés de réduire la richesse des contenus sous prétexte de vouloir augmenter la valeur économique du bien. C'est dans cet espace intellectuel qu'on imagine passer de la notion de droits de propriété, à la fois économique et juridique, à la notion anglosaxonne plus souple d'*interest*. Diverses solutions sont proposées voire expérimentées : on aurait ainsi moins besoin de titres garantissant les droits sur la chose que de reconnaissances des intérêts que les uns et les autres ont à agir, moins d'ailleurs vis-à-vis de la chose que dans un espace tissé de relations humaines et écologiques. On traduit cette idée par la notion de *stewardship*. Ces populations pourraient être définies en tant que *stakeholders* ou "titulaires d'intérêts", c'est-à-dire titulaires de droits collectifs qui, bien que non ou peu formalisés, n'en seraient pas moins réels.

Cet état d'esprit explique qu'on constate une attention nouvelle portée aux travaux des juristes et des économistes anglosaxons qui se sont penchés sur la relation entre la propriété économique et le droit, comme la typologie des systèmes de propriété de l'économiste Charles Reynold Noyes (Galey 2007). La discussion porte alors sur les voies de cette construction : qui distribue les droits à agir, les intérêts ? Qui initie et contrôle le processus de formalisation ? Qui régule la pluralité des droits ?

C'est pour ces raisons que je crois que les travaux de Philippe Lavigne-Delville qui portent sur les démarches de formalisation et proposent, à la charnière de l'anthropologie et de la science politique, des mises en récit de politiques publiques, offrent la base épistémologique dont on a besoin. Cela renvoie, au-delà de la différence très forte des thèmes, à la théorie des scénarios que nous avons formalisée dans d'autres sphères (celle de l'archéogéographie et de la "socio-écologie de l'environnement" ; Chouquer 2007) et qui s'avère majeure ici en raison de la voie historique que j'ai choisie pour cet ouvrage. Commentant ces travaux, je parlerais aujourd'hui, de *bundle of ways*, pour faire un clin d'œil à la notion de *bundle of rights* si fréquemment avancée dans la littérature anglosaxonne.

Mais j'interrogerai ces travaux sur un point majeur : pourquoi sont-ils si fermes dans leur critique des méthodologies de formalisation et des professions qui les mettent en œuvre (malheureux notaires, inconséquents géomètres !), et sont-ils au contraire si absents sur le terrain de la critique des formes de domanialité qui persistent et se renforcent aujourd'hui dans le monde ? Verrait-on la paille cadastrale mais pas la poutre domaniale ? Ensuite, on oublie que les formes civilistes sont justement porteuses des valeurs et des protocoles que l'on voudrait voir advenir : dans une mutation ou une vente enregistrée en France devant notaire et reposant sur le procès-verbal d'arpentage du géomètre-expert, à aucun moment il ne s'agit de cadastre (celui-ci n'est que fiscal et n'a pas valeur juridique), ni de propriété par le haut (puisque c'est dans l'étude du notaire que se fait la reconnaissance), ni de reconnaissance a priori de la propriété, mais bien de la reconnaissance de la transaction. On n'a encore jamais vu un propriétaire français aller chez le notaire, simplement pour se faire décerner dans l'abstrait un titre de propriété. Il n'y va que s'il y a une nécessité transactionnelle ! En revanche, les esprits, eux, ont besoin du cadastre, même quand il n'a pas cette fonction et quand mon voisin me dit « cette portion de parcelle m'appartient, j'ai vérifié au cadastre » il a besoin, lui, de se croire protégé par une espèce d'immatriculation portée dans un registre, qui, en réalité, n'existe pas...

## **Études générales**

1.  
Les concessions massives de terre, entre pressions des firmes et insuffisances du droit
  
2.  
Les investissements massifs dans le foncier des pays pauvres : un monopoly sans case “propriété privée”
  
3.  
Difficultés de la formalisation, du titre et de la preuve de la propriété foncière dans les pays en développement

# 1

## **Les concessions massives de terre, entre pressions des firmes et insuffisances du droit<sup>8</sup>**

### Résumé

Depuis la prise de conscience du phénomène des concessions massives de terres, de nombreuses et excellentes analyses ont été produites selon des angles fondamentaux : l'insécurité alimentaire, les droits des populations locales, les effets économiques, le devenir des agricultures paysannes, les montages financiers, etc. Dans cette intervention, l'accent est mis sur quelques aspects qui ont encore besoin d'être approfondis.

Le premier est une réflexion sur la difficulté d'exprimer les concessions massives par des chiffres. Un autre est le lien qui se concrétise chaque jour un peu plus entre l'évolution du mode de production (« agriculture de firme ») et les acquisitions massives. Un troisième est que l'état du droit est insuffisant. Au niveau national, la situation est souvent marquée par une situation de domanialité, héritée du passé, mais qui offre un instrument juridique aux gouvernements pour disposer librement de la terre. Ensuite, au niveau international, les codes de bonne conduite sont utiles mais non contraignants.

Sur ces questions, les différentes positions françaises sont les suivantes. Les notaires français défendent l'idée qu'il faut abandonner le principe de la domanialité au profit d'un titre simplifié et sécurisé protégeant la micropropriété. Les géomètres travaillent au sein de la *Fédération Internationale des Géomètres* à l'invention de procédés de formalisation souples et peu coûteux. Les instances du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes et de l'Agence Française de Développement travaillant sur le foncier (*Comité Foncier et Développement*) et sur la sécurité alimentaire (*Groupement interministériel sur la sécurité alimentaire*) soutiennent une approche par la sécurisation foncière et non par le titrement, à partir d'expériences comme les plans fonciers ruraux d'Afrique de l'Ouest et les guichets fonciers de Madagascar.

\*\*\*\*

Il est juste de penser que le rapport à la terre devient toujours plus complexe et problématique. On aurait pu croire que l'histoire des rapports sociofonciers, si fertile en événements divers, nous avait déjà tout fait connaître. Ce n'est pas le cas. Nous vivons un

---

<sup>8</sup> Version française de l'article traduit en espagnol et publié dans : Flavio Bladimir RODRIGUEZ M., Juana CAMACHO SEGURA et Juan Carlos MORALES (éd.) *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación*, Universidad Externado de Colombia, Bogota 2017, p. 103-131.

moment exceptionnellement dense et renouvelé de l'histoire de l'appropriation foncière. Certes, beaucoup de choses ne sont pas nouvelles : les pressions sur les biens communaux pour leur privatisation ; les pressions économiques sur les ressources de toutes sortes ; les mouvements de concentration foncière ; les évolutions agro-industrielles et les développements techniques qui produisent de nouveaux espaces agraires. Etc.

Ce qu'il y a de nouveau c'est l'intérêt porté, tout particulièrement depuis une décennie, à la terre dans toutes les parties du monde. Nous assistons à un vaste mouvement de prises d'options sur la terre, qui, si toutes ces options devenaient des réalités dans les années à venir, se traduirait par le plus gigantesque transfert foncier de l'histoire. Vous savez en effet qu'à la date d'aujourd'hui, les demandes de terres concernent environ 200 à 220 millions d'hectares, soit une surface comme presque deux fois la Colombie, ou quatre fois la France ! Et ces options foncières se conjuguent avec des emprises industrielles, par exemple pour le bois, le pétrole et les mines, qui s'ajoutent à la pression agricole.

Depuis cinq ans, une focalisation s'est produite sur ce phénomène du *land grabbing* et des études très intéressantes ont déjà abordé des aspects fondamentaux qui nous permettent aujourd'hui de bien comprendre le phénomène. On a étudié l'insécurité alimentaire, les droits des populations locales, les différences entre les hommes et les femmes dans l'accès au foncier, les effets économiques des concessions massives. On a mis en avant le fait que l'agriculture familiale restait une solution viable ; on a analysé les contenus de l'agriculture contractuelle ; on a produit des études précieuses sur les contrats ; on a qualifié l'insuffisance du droit international. J'arrête là l'énumération et je renvoie à la bibliographie sur le sujet. Je renvoie aussi à la "veille" qu'effectuent les ONG, et aux différents observatoires qui commencent à scruter le phénomène.

On a aussi beaucoup insisté sur la mondialisation et sur un aspect nouveau de cette mondialisation, à savoir que des pays envisagent très bien d'aller faire porter leurs productions alimentaires (blé, maïs), agro-industrielles (huile de palme, soja) ou agro-énergétiques (jatropha) par les terres d'un autre pays. C'est ce que j'ai mis en valeur dans le titre de ma récente synthèse en parlant des « terres porteuses », titre qui renvoie par métaphore et par jeu de mots (mais valable seulement en français) aux "mères porteuses", ces femmes qui portent l'enfant d'une autre femme. Autrement dit, le *land grabbing* ce serait assez souvent ce que je propose d'appeler du *land porting*.

Mais quelques aspects méritent un commentaire plus approfondi, selon moi, et ce sont ceux sur lesquels je souhaite dire quelques mots.

### **Quelle ampleur ?**

L'échelle du phénomène des concessions ou acquisitions massives de terres est une affaire compliquée. Chacun sait que des évaluations chiffrées très différentes circulent. Cette hésitation compromet l'analyse car elle peut laisser s'installer l'idée que le phénomène serait artificiellement amplifié.

J'ai réalisé une étude à partir de quelques cas un peu mieux documentés, au Mali et dans la Sierra Leone, et j'ai défini onze niveaux techniques qui permettent de dire ce que recouvre exactement le chiffre annoncé. En comparant ces informations avec les chiffres donnés par les différents inventaires (*Land Matrix*, *Oakland Institute*, *Grain*, etc), on constate que les chiffres ne se situent pas toujours au même niveau.

	MALI				SIERRA LEONE
Superficie globale ouverte à l'investissement <i>Global investment area</i>	2,2 à 2,5 millions d'hectares				740 817 ha
Zone à investir en priorité <i>Priority investment area</i>	Pour l'Office du Niger, 960 000 ha en 8 zones, dont 450 000 ha en rizières				
Zone en cours de négociation <i>Negotiated area</i>	Pour l'ensemble du Mali, +/- 550 000 ha selon les chiffres officiels +/- 820 000 ha selon les chiffres officiels				environ 480 000 ha
Option sur futures concessions <i>Optional investment area</i>	N-SUKALA	MMM	SOSUMAR	MALIBYA	ADDAX
Concession actée <i>Leased area</i>	20 000 ha dont 13 000 ha à la signature	7 400 ha	39 538 ha	100 000 ha	57 000 ha
Réserve foncière <i>Reserved land area</i>				75 000 ha	42 700 ha
Zone de projet agro-industriel <i>Project area</i>				25 000 ha	14 300 ha
Périmètre agro-industriel ou irrigué <i>Irrigated / Pivot area</i>	19 143 ha		14 000 ha (200 pivots)		10 100 (157 pivots)
Périmètre expérimental, nurserie <i>Experimental area</i>					412 ha (2010) + 40 ha de nurserie
Périmètre industriel <i>Industrial area</i>	857 ha		2 usines		
Zones de réinstallation <i>Resettlement area</i>			5 600 ha		

Fig. 1 - Les niveaux d'appréciation des surfaces.

Les chiffres qui circulent sur le *land grabbing* jouent sur au moins onze niveaux d'information différents, ce qui rend les comparaisons difficiles.

## Pressions économiques renouvelées

Le phénomène n'est pas vraiment compréhensible si on ne le situe pas dans une évolution majeure que nous commençons à nommer, en France, « l'agriculture de firme » et que d'autres appellent aussi « production grabbing ». De quoi s'agit-il ?

Il y a « agriculture de firme » chaque fois qu'une entreprise à dominante financière et spéculative explore de nouvelles façons de créer du profit à partir de la production agricole, inversant de façon significative le sens de la relation entre « finance » et « production », « objectif » et « activité », « support foncier » et « réalités d'entreprise ».

Plusieurs traits caractérisent ces agricultures de firme :

- des modes de gouvernance et de gestion atypiques reposant sur une multiplicité de sphères de décision ayant chacune sa finalité propre, ce qui conduit à un découpage de l'entreprise de production agricole en unités fonctionnant en « mode projet » ;
- un niveau élevé d'investissement financier et technologique lié à une forte mobilisation de ressources matérielles et immatérielles d'origine non agricole ; une dynamique d'innovation institutionnelle et organisationnelle associée à l'invention de nouvelles modalités de management ;
- un recours au salariat et/ou à la délégation d'activités créant des rapports sociaux originaux ;
- une optimisation du portefeuille d'actions et une maximisation des profits ;
- une stratégie de croissance reposant sur le développement d'une expertise (fiscale, agronomique, juridique) qui tend à s'abstraire des réseaux organisationnels formels (organisations professionnelles agricoles) ;
- une forme d'activité plutôt nomade ;
- un degré souvent faible de relation au territoire, ce qui, dans certains cas, peut aller jusqu'à « une approche a-territoriale de l'activité agricole ».

Autrement dit, ce qu'il faut réaliser, c'est le pas supplémentaire qui est en cours de franchissement. Certes, depuis longtemps, l'agriculture est une activité économique, et depuis quelques décennies déjà elle tend vers l'agro-industrie au détriment du maintien des agricultures familiales et ou du développement de l'agriculture biologique. Mais s'ajoute désormais à cela le fait que l'agriculture vient d'entrer pleinement dans la mondialisation financière. L'agriculture ne peut plus être nulle part un secteur protégé de la spéculation.

Or, jusqu'à présent, on n'avait pas osé en faire un secteur complètement banalisé du capitalisme financier, exactement comme n'importe quel autre secteur. Pourquoi ? Parce que l'agriculture concerne l'alimentation, que l'alimentation touche à l'insécurité alimentaire, et que l'insécurité voisine avec la faim. Ce sont des questions de fond qui se trouvent en arrière-plan, parce que l'alimentation est le fondement de la vie humaine et que la faim reste encore le plus grand défi de l'humanité. Un milliard de personnes continuent à avoir faim et à avoir besoin du *Programme alimentaire mondial* pour survivre. C'est la raison pour laquelle tout ce qui contribue à la production agricole est si important et si particulier.

Outre la terre, il y a l'eau. Ce qui se passe avec l'eau est fondamental. Or les formes agro-industrielles ne consomment pas seulement de la terre, mais elles ont également besoin de maîtriser l'eau. Avec le *water grabbing*, la compétition pour le contrôle de l'espace géographique prend une tournure encore plus radicale.

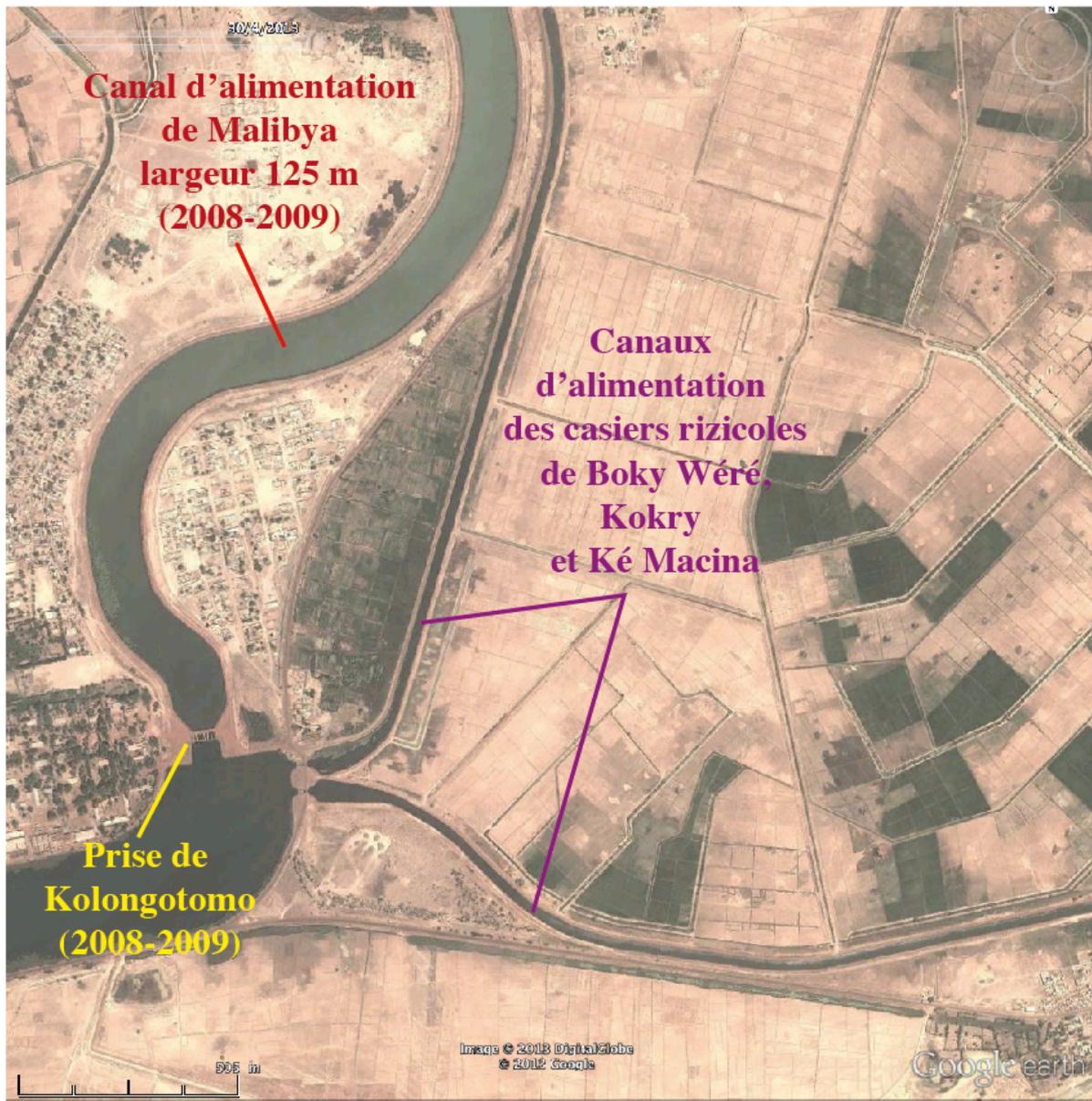


Fig. 2 - Mali - L'ouverture de la prise d'eau de Malibya concurrence désormais de façon inégale l'irrigation des casiers rizicoles des petits colons. Qu'en sera-t-il lors des étiages, qui sont particulièrement prononcés dans cette zone du fleuve Niger ?

### **La mondialisation offre aux firmes le moyen d'échapper aux contraintes géographiques**

Dès qu'on commence à banaliser la production agricole pour la faire servir à la spéculation, le risque est grand de basculer dans une dangereuse inversion des hiérarchies et des priorités. Or l'agriculture de firme c'est notamment cela : capter la part la plus rentable et la plus mobile de la chaîne de production afin de spéculer librement. Or l'agriculture exige de lourds équipements techniques et aussi des investissements fonciers considérables. Le principe néolibéral est donc le suivant : tout faire pour fluidifier les relations afin de ne pas lester la firme de ces poids que sont les équipements, les transports, les personnels, le foncier, la gestion des territoires. Les firmes ont besoin de très grandes surfaces, mais elles ne veulent pas que

cela les oblige à prendre en charge les territoires correspondants. Elles ne pensent pas leur insertion, mais au contraire leur situation à part, leur ex-territorialité en quelque sorte.

L'agriculture de firme produit ainsi des espaces singuliers qui ne sont plus des espaces ruraux. Ce sont, dans les cas les plus spectaculaires comme l'ouest de l'État de Bahia au Brésil, des espaces qui évincent les hommes, qui disent qu'une autre fonction essentielle de l'homme sur terre, le fait d'« habiter », n'est plus importante, et qu'on peut soit s'en passer complètement soit la marginaliser. De tels espaces sont le signe d'un rapport privatif au milieu parce que ceux qui les conçoivent s'offrent le luxe de se passer des populations, c'est-à-dire de ce qui, partout ailleurs, constitue la richesse par excellence.

On commence aussi à porter de l'attention à la marqueterie invraisemblable des couches ou strates de concessions qui produisent des territoires devenus illisibles tant la superposition des droits des firmes à intervenir dans l'espace est devenu puissant. Des enquêtes documentées sur le Cambodge, la Sierra Leone, le Pérou, le Mozambique, nous donnent des exemples de cette nouvelle réalité.

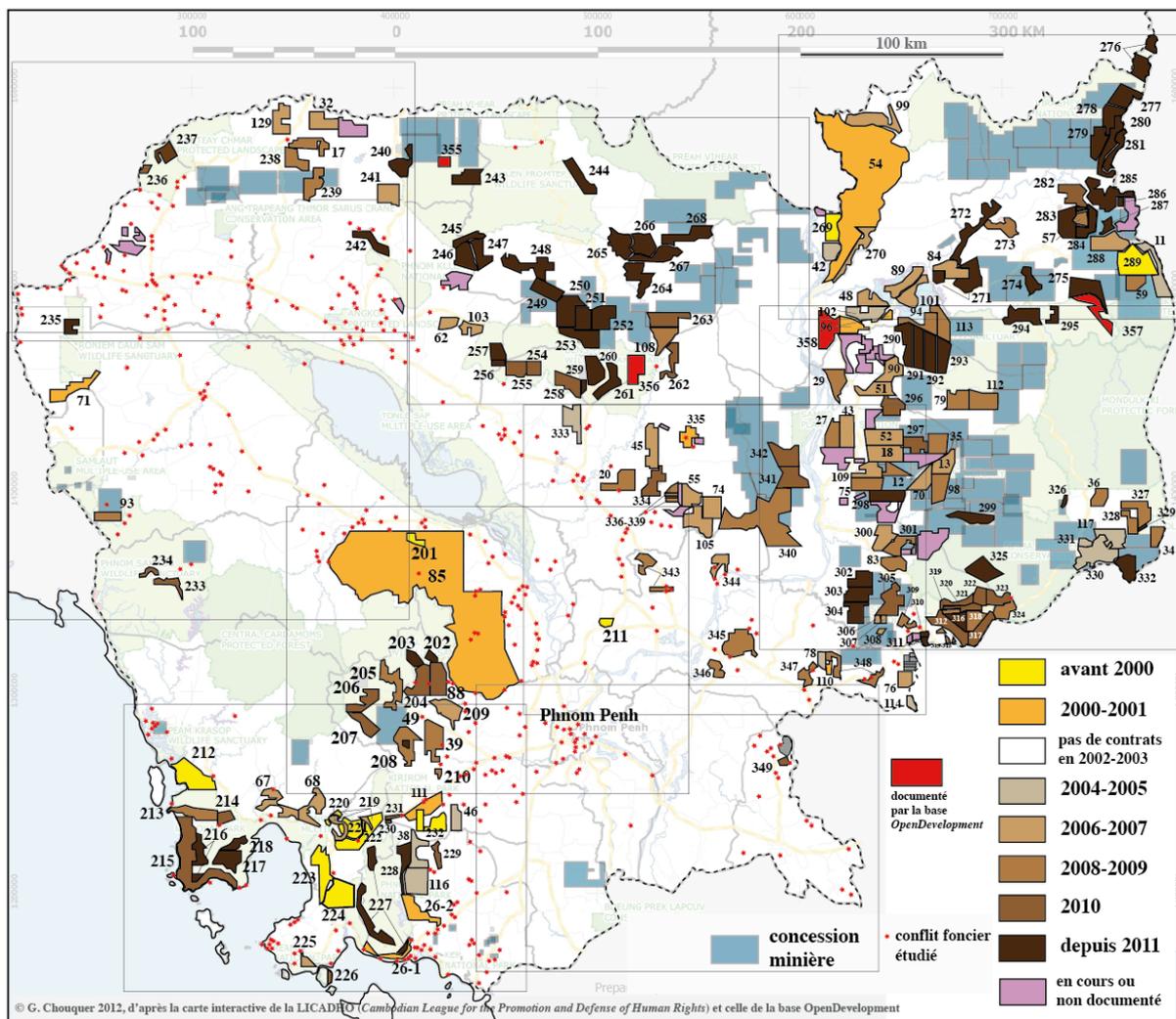


Fig. 3 - Cambodge - La mosaïque des concessions de terres agro-industrielles et des concessions minières. Comment penser le territoire dans ces conditions ? Les points rouges signalent les conflits fonciers : ils témoignent d'une situation antérieure, qui va changer avec la réalisation des concessions.

Le chercheur Nicolas Merveille a parlé, à propos de ce qui se passe au Pérou, d'un “bazar” savamment organisé. Le mot a l'avantage d'être parlant. Mais ce dont il s'agit, c'est de la

déconstruction des territoires hérités du passé au profit d'un nouveau type d'espace, l'espace de firme, qui fait valoir d'autres logiques. La façon dont les populations existantes sont déplacées et installées dans les lambeaux de terre résiduels formant des interstices entre les pivots d'irrigation est parlante. L'agriculture de firme produit un social interstitiel qui dit que les populations n'ont plus le droit à avoir la maîtrise de leur propre territoire. On sait que la logique de cette exploitation de l'espace vient d'une idéologie, celle qui prétend que l'exploitation, le commerce et la finance totalement libéralisées organiseraient mieux la répartition des richesses que les situations communautaires dans lesquelles on dort sur les richesses sans même les exploiter pour soi et en empêchant les autres de les exploiter. Je pense qu'on est en présence d'un ressort fondamental de tous les colonialismes, qu'ils soient de l'intérieur ou de l'extérieur, mais que la forme nouvelle veut que ce soient des firmes et non des États qui pilotent le mouvement.

L'agriculture de firme c'est encore un rapport différent au temps. Dans les « *pooles de siembras* », par exemple, on trouve des montages dans lesquels la ligne du temps correspond exactement à une année et impose toute l'architecture du mode productif. Ces montages, dictés par les indicateurs des cours financiers, imposent alors une fluidité de tous les autres éléments. Les terres, les agriculteurs, les techniques, les semences, etc. sont intégralement soumis au cycle financier mis en place par le contrat d'investissement.

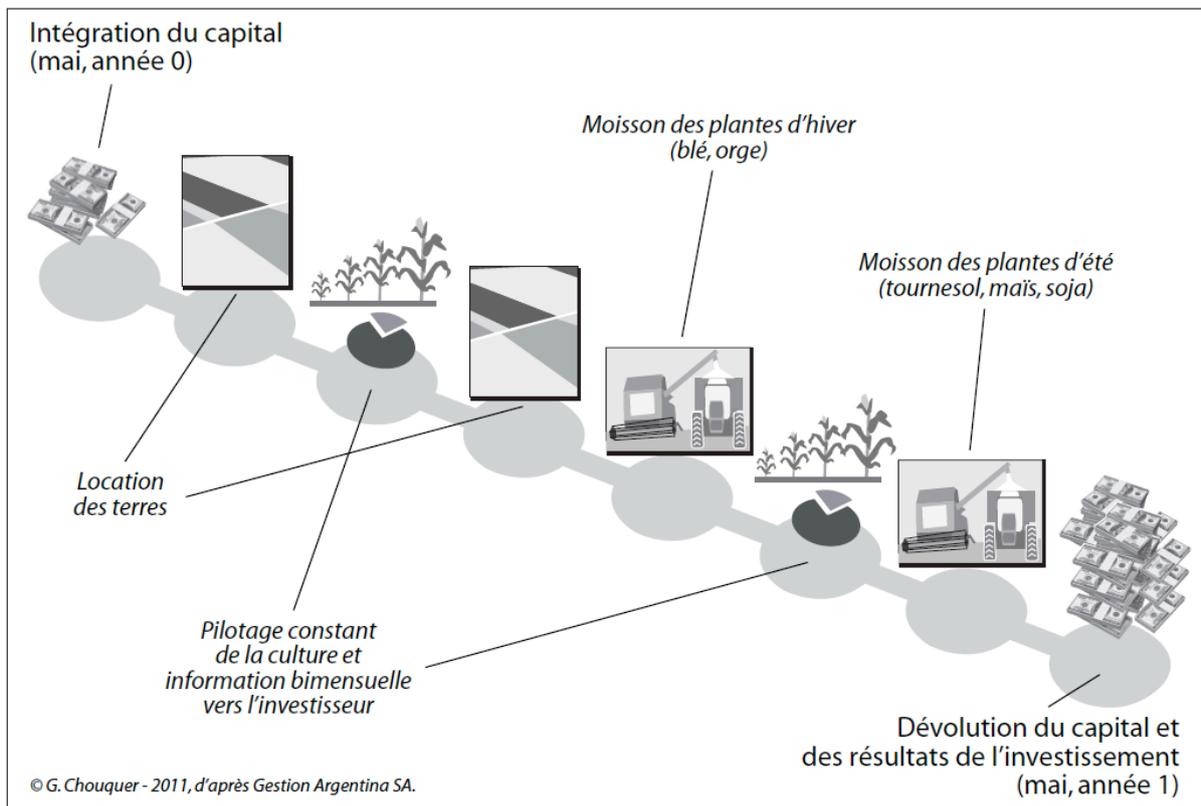


Fig. 4 - Argentine - La ligne du temps dans un *pool de siembra*.

Toute la logique du projet est soumise au respect de l'engagement financier annuel pris avec les souscripteurs du capital.

### Insuffisances du droit foncier

Un autre aspect sur lequel je trouve utile de mettre l'accent est celui du droit. On a raison de souligner qu'il n'existe pas encore de législation mondiale à la hauteur des problèmes, et

encore moins d'institutions régulatrices. On a très bien analysé les codes volontaires de bonne conduite, qui sont utiles mais pas du tout contraignants (Borras et Franco 2010).

Mais il y a un aspect qui explique les situations rencontrées. Pour des raisons historiques récentes liées, les unes à la colonisation et aux conditions dans lesquelles s'est faite la décolonisation, les autres à une phase "socialiste", de très nombreux pays dans le monde ont des lois qui disposent que la terre fait partie d'un domaine national qui concerne même quelquefois l'intégralité du sol du pays, et qui n'a rien à voir avec le domaine public habituel (voies de communications, terrains militaires, etc). À titre d'exemple, la hiérarchie des notions dans la loi du Mozambique est parlante. Le *fundo estatal de terras*, est la catégorie englobante, et elle soumet les autres catégories.

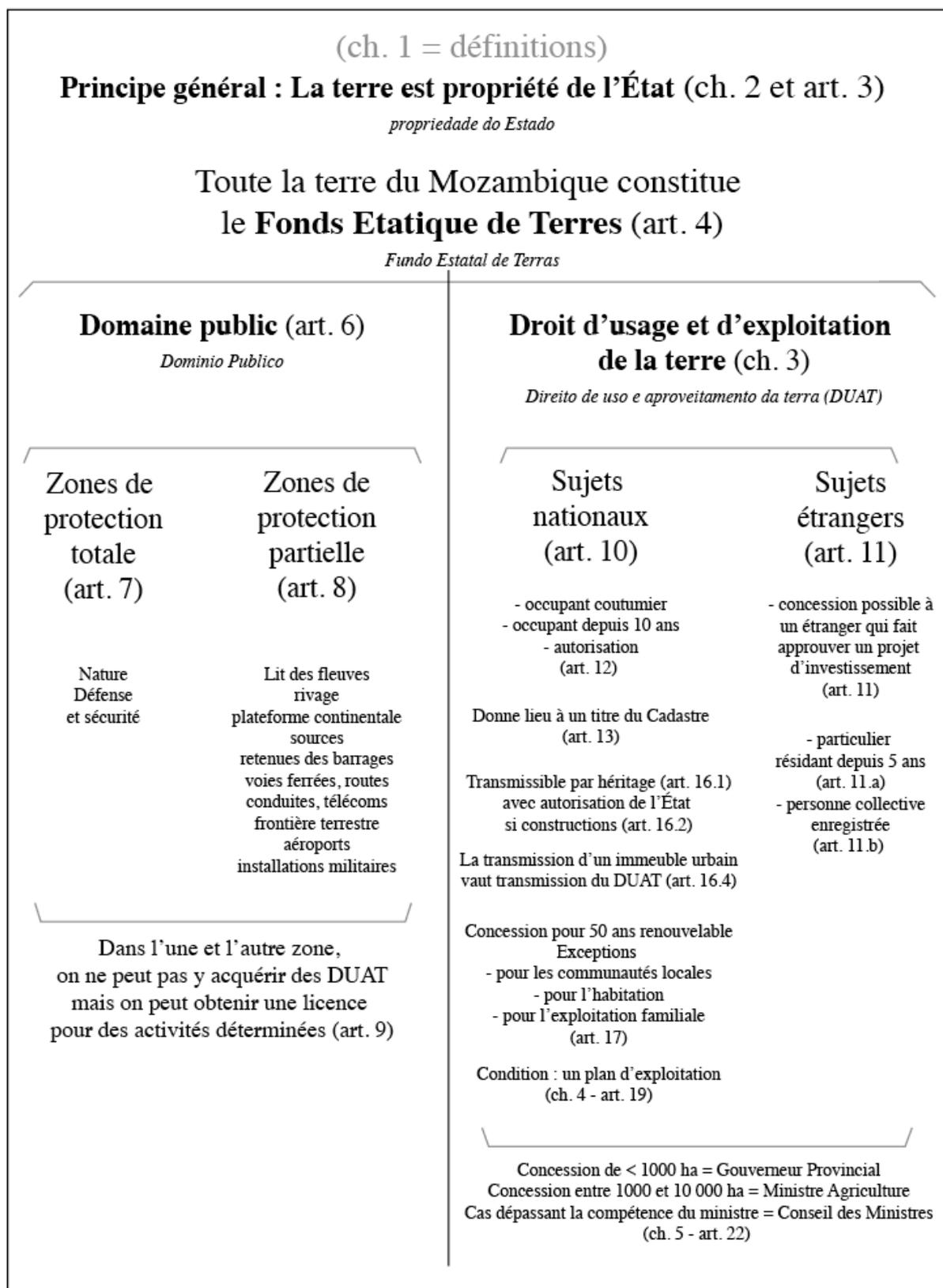


Fig. 5 - Mozambique - Hiérarchie des définitions légales du foncier d'après la loi de 1997 sur les terres.

Cette conception juridique a eu des avantages, dans le passé proche, par exemple pour la reconnaissance des droits coutumiers. Comme la terre n'était pas soumise à l'appropriation privée, il était donc d'autant plus logique d'y maintenir et d'y reconnaître les systèmes

coutumiers en l'exprimant par la loi. Mais c'était à l'époque où la pression économique n'était pas encore ce qu'elle est devenue aujourd'hui. De nos jours, les gouvernements des pays d'accueil, et les firmes des pays demandeurs de terres jouent sur la situation juridique domaniale de ces terres. En Afrique subsaharienne, le raisonnement est le suivant : le gouvernement du pays d'accueil dit que les terres appartiennent à l'État, et prétend que ce sont des terres versées dans la catégorie juridique des « terres vacantes et sans maîtres » ; il s'autorise donc à négocier globalement avec les firmes qui déposent des demandes de concession. Si le gouvernement est honnête il indique dans le contrat de concession qu'il faudra réinstaller les populations ailleurs. Mais quelquefois on n'a même pas pris ces précautions et l'investisseur a découvert qu'il y avait des populations installées une fois arrivé sur le terrain !

Or ce qu'il faut bien comprendre c'est que les firmes ne sont pas du tout intéressées par la propriété des terres dont elles demandent la concession, mais par leur liberté d'exploitation. Elles se satisfont très bien de baux emphytéotiques sur 50, 70 ou 99 ans. Donc, quand un État accorde une concession, il arrive qu'il commence par immatriculer la terre à son nom, en jouant de ce principe de domanialité, puis il la concède sous forme de bail emphytéotique. On fait alors exactement comme si les populations n'existaient pas.

Dans d'autres cas, cependant on a vu des schémas différents. Dans la Sierra Leone, l'entreprise suisse *Addax Bioenergy* a compris que sans un cadastre des biens assorti d'une distribution de titres, elle ne pourrait pas exproprier et indemniser légalement. Elle a donc engagé une opération d'inventaire utile pour elle à plusieurs niveaux :

- inventaire des terres et des arbres et de leurs ayants-droits qui a servi au calcul des indemnités ; les paysans ont reçu un titre puis ont été légalement expropriés avec une indemnité.
- dessin des 157 pivots d'irrigation de façon à ne toucher aucun site de village ;
- enfin, découpe géométrique des lambeaux interstitiels pour réassigner la terre aux populations déplacées.

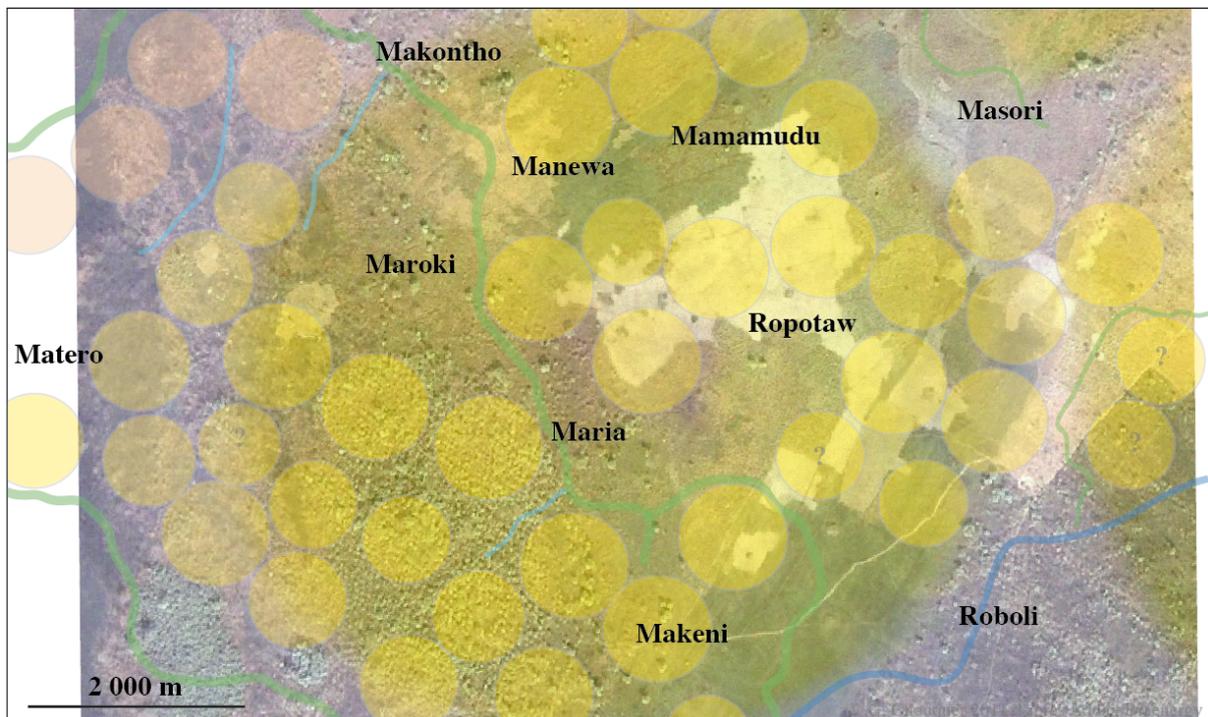


Fig. 6 - Sierra Leone - Projet d'implantation des pivots d'irrigation circulaire dans l'espace régional déjà occupé par huit villages.

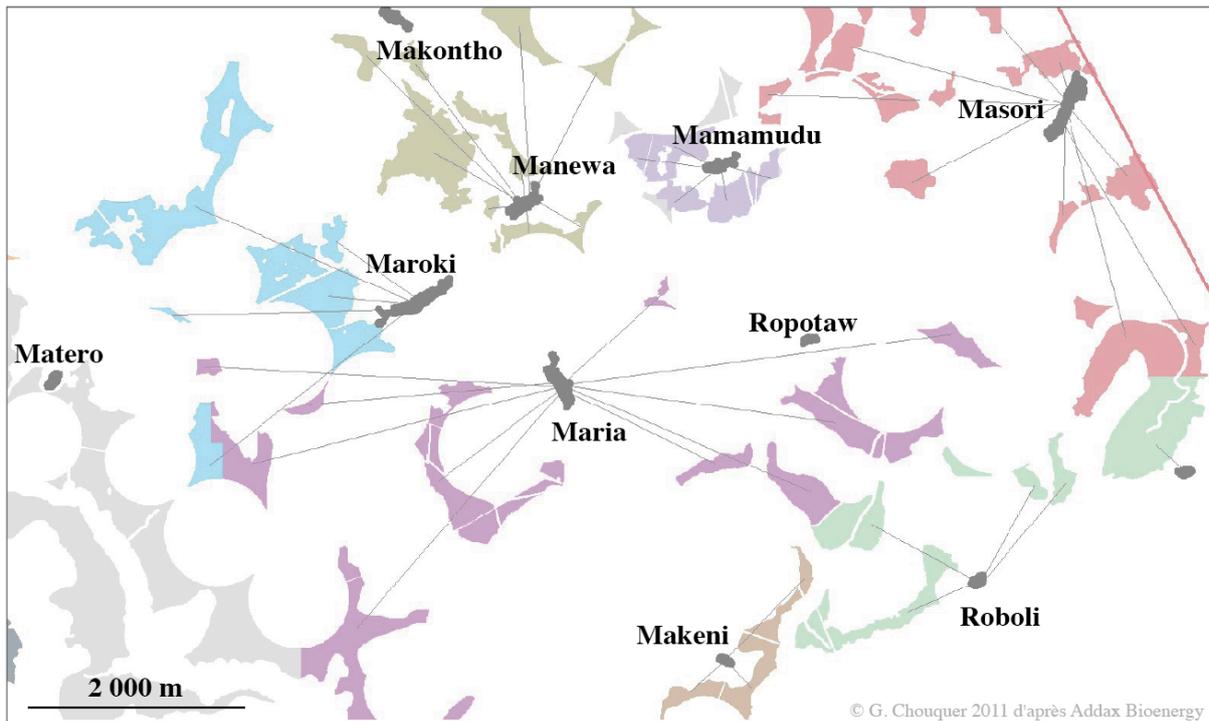


Fig. 7 - Sierra Leone - Même zone : définition interstitielle des espaces villageois en fonction de la surface des pivots d'irrigation.

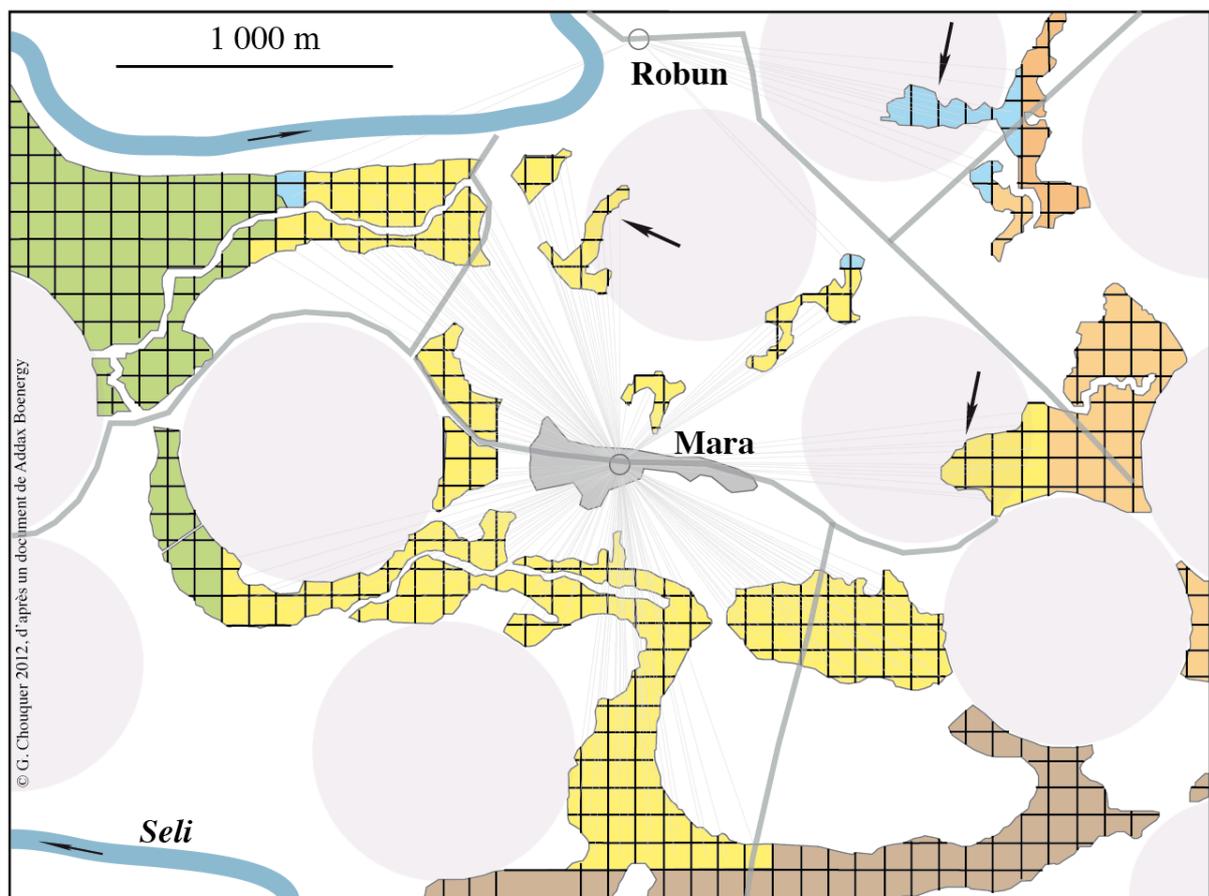


Fig. 8 - Sierra Leone - Modalité de la réinstallation des populations déplacées : les lambeaux de terres situés entre les pivots sont découpés en parcelles de un hectare et réassignés. Les flèches soulignent les contradictions existant entre les documents publiés par *Addax Bioenergy*.

## **Positions françaises sur le *land grabbing***

Sur ces questions, les différentes positions françaises expriment des points de vue intéressants.

La commission internationale du Notariat français joue un rôle décisif dans l'animation de l'*Union Internationale du Notariat* (UIN ; comme le notariat est une institution de droit latin, cela explique que les pays francophones y jouent un rôle de premier plan). L'*UIN* soutient l'idée qu'il faut abandonner le principe de la domanialité qui présume que les populations sont usufruitières et non propriétaires de la terre, au profit d'un titre simplifié et sécurisé (TSS) protégeant la micropropriété.

Cette solution, défendue dans un ouvrage de Abdoulaye Harissou, notaire au Cameroun, est adaptée à la situation de nombreux pays d'Afrique. Elle consisterait à retirer les terres coutumières du domaine national, et les titrer de façon collective et personnelle, au plus près des populations, en s'inspirant de ce qui se fait par exemple à Madagascar. Le TSS serait équipé d'une clause d'inaliénabilité, afin de ne pas donner prise à la spéculation.

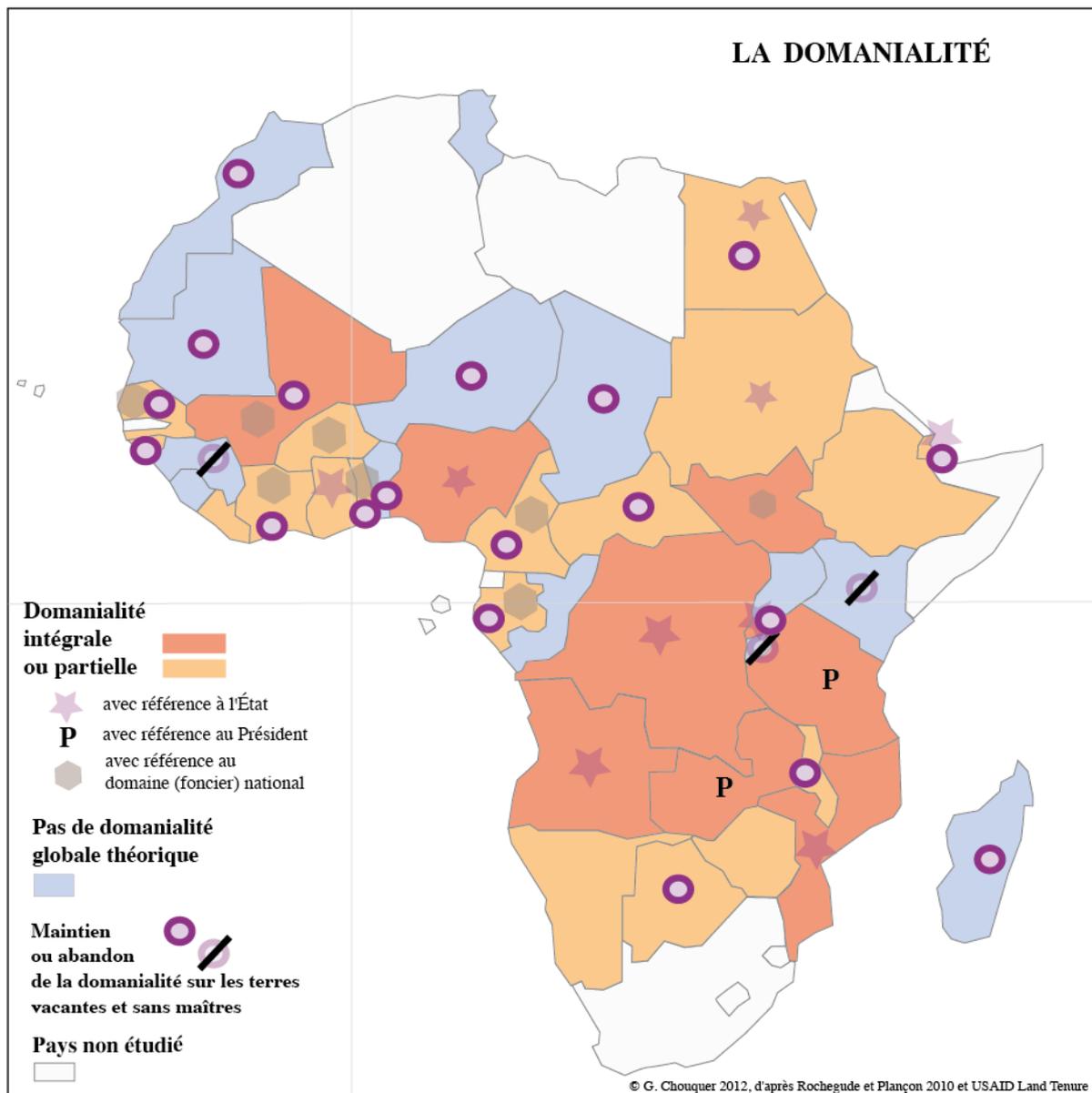


Fig. 9 - Diffusion de la domianialité intégrale ou partielle en Afrique.

De leur côté, les géomètres-experts français travaillent au sein de la Fédération des Géomètres Francophones et de la Fédération Internationale des Géomètres à l'invention de procédés de formalisation souples et peu coûteux. Cette évolution a grandement été favorisée par l'expérience des *Plans Fonciers Ruraux* expérimentés en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Bénin et en Guinée. L'idée vient d'un géomètre français, Jacques Gastaldi, fondateur de FIEF (aujourd'hui *France International pour l'Expertise Foncière*). Ces Plans ont été développés depuis parce qu'ils ont l'avantage d'alléger les structures, de réduire les coûts, de garantir le titre par un document, et, enfin, de reconnaître la pluralité des droits et des usages sur le sol. Vous connaissez aussi l'expérimentation qui a lieu en Ethiopie du *Social Tenure Domain Model* (STDM). C'est un outil de type Système d'information géographique, pour la terre des populations pauvres, qui met l'accent sur la relation des personnes à la terre et qui conçoit très bien la diversité des parties prenantes ainsi que la diversité des modes de relation à la terre et pas seulement la propriété. Le STDM remplace la triade "parcelle-propriétaire-titre" par la

triade “unité spatiale-partie prenante-mode de relation”. En outre il est conçu de façon à pouvoir être mis en place dans des situations foncières diverses, et avec des logiciels libres.

Le troisième volet de l’expression française sur le sujet est formé par les analyses du comité technique « *Foncier et Développement* » qui est un organisme consultatif sous la tutelle du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes et de l’Agence Française de Développement. Ce comité a porté une analyse spécifique des acquisitions massives de terres et il a collaboré avec le *Groupement interministériel sur la sécurité alimentaire* pour faire le lien entre les questions foncières et l’analyse de l’insécurité alimentaire aujourd’hui dans le monde. La caractéristique principale de ces travaux est d’être extrêmement critiques sur la prétendue valeur et la prétendue robustesse des solutions « clés-en-mains » qui sont celles émanant des théories des droits de la propriété : distribuer des titres de propriété ne convient pas, malgré ce que prétendent diverses thèses qui sont bien reçues par la Banque Mondiale, comme la thèse de Hernando de Soto, ou la thèse du *Millenium Ecosystem Assesment* (Carpenter *et al.* 2005). Au contraire, les chercheurs du comité *Foncier et Développement* soutiennent une approche par la sécurisation foncière et non par le titrement, à partir d’expériences comme les plans fonciers ruraux d’Afrique de l’Ouest et les guichets fonciers de Madagascar. De même ils insistent sur la décentralisation comme condition de bonne réalisation d’une politique foncière, sur la pluralité des droits, sur la patrimonialisation et la notion de *stewardship*, sur la mobilisation internationale des acteurs, sur le rôle des observatoires, sur l’insuffisance des directives volontaires, sur l’importance de l’agriculture familiale.

Dans mes propres travaux, et notamment avec la revue *Études rurales*, j’ai développé plusieurs idées :

- la nécessité d’avoir une approche géographique renouvelée du phénomène ; la question centrale de ce point de vue est de faire la démonstration que beaucoup de terres présumées vacantes et disponibles pour les investissements ne le sont pas. J’ai consacré plusieurs articles à cette question.
- la nécessité d’entreprendre une réévaluation de la domanialité, car cette situation juridique est largement majoritaire dans le monde : le débat ne se résume pas, en effet, entre une version individuelle et propriétaire et une version communautaire, coutumière de l’appropriation foncière. J’achève en ce moment un ouvrage provisoirement intitulé « Posséder la terre. Domanialité, propriété et communauté des biens fonciers, de l’Antiquité à nos jours » dans lequel je consacre une large part à ce thème.
- la nécessité de faire le lien entre l’approfondissement de la logique néolibérale et les nouvelles pratiques foncières.

### **Sécuriser : quoi ? et comment ?**

On accepte de plus en plus l’idée que ce qu’il faut sécuriser, aujourd’hui, ce n’est plus le rapport d’une personne à une parcelle exprimé en termes de droits, ce qui revient à rester dans la définition classique depuis le XIXe siècle, mais que c’est, au contraire, les relations qui se nouent à propos de ces droits, et donc les transferts de droits (Lavigne-Delville 2010 ; Colin 2013). Ainsi, plutôt que de développer des programmes de titrisation affichant des résultats du type : cette parcelle définie par le géomètre de la façon suivante appartient à X ou bien est l’objet d’une pluralité de droits entre X, Y et Z ; il serait préférable de sécuriser la transaction ou transfert de droits existant autour de la parcelle et de l’activité qu’on y développe, aboutissant à des résultats du type : le contrat passé entre X et Y à propos de l’exploitation de telle parcelle et prenant la forme d’une location, ou d’une vente, d’un fermage, d’un type de métayage, etc. est établi selon le modèle-type suivant et est enregistré de telle façon.

La raison de fond de cette évolution est que les conflits fonciers viennent prioritairement des transactions et moins de la définition théorique et préalable du droit de propriété.

Comment le faire ? Les auteurs reconnaissent que la réponse est délicate, en raison de la “sensibilité” des aspects fonciers des questions économiques et sociales. Après une mise en question de toutes les procédures institutionnelles, assimilées souvent avec raison mais aussi quelquefois à tort, aux seules démarches coloniales ou post-coloniales (certification, titrisation, immatriculation, marchandisation des titres), on assiste aujourd’hui à un rééquilibrage progressif. Celui-ci porte sur le rôle des institutions publiques de l’État ou des institutions privées ayant une délégation de service public.

On tend ainsi à moins décrier le rôle que la puissance publique peut et doit avoir dans cette sécurisation, au moins dans ses échelons décentralisés. Même si le message est difficile à faire passer devant l’inefficacité de certains rouages politico-administratifs et en raison de la corruption, il paraît évident que c’est la piste qu’il faut développer : renforcer les institutions de médiation aux bonnes échelles d’action, afin qu’elles deviennent des instances de sécurisation. En Afrique, des institutions locales comme les *maisons du foncier* du Burundi, les *Comités villageois de gestion foncière rurale* de Côte d’Ivoire, les Guichets fonciers de Madagascar ou encore les Commissions communales du Code rural du Niger peuvent jouer ce rôle.

On tend aussi à s’interroger sur le rôle que les institutions professionnelles peuvent jouer dans ce processus. Une chose est de reconnaître que le notaire et le géomètre-expert sont trop chers pour les populations pauvres et qu’ils sont peu accessibles, ce qui conduit à rechercher des substituts (agents communaux par exemple). Il y a, en effet, des évidences qu’on ne peut réfuter. Mais une autre chose est d’en tirer prétexte pour retirer toute intervention à ces professionnels et confier le travail géométrique et juridique à des personnes dont le niveau de formation deviendrait alors le problème.

On le voit, on n’est pas très loin du *Social Tenure Domain Model* évoqué ci-dessus, qui lui aussi met l’accent sur les modes de relation à propos des parcelles. Tout ceci amorce un changement qui, si ces procédures se développaient, serait majeur dans la conception même de l’appropriation foncière. Mais la question reste posée de la faisabilité politique et économique de ces propositions.

## **Conclusions**

1. Nous ne sommes pas dans un temps d’effondrement “du” capitalisme, ce qui n’a pas de sens parce que le capitalisme n’est pas un concept unifié, mais dans celui d’une évolution assez radicale d’une forme précise du capitalisme, le capitalisme néolibéral. Le néolibéralisme renouvelle la nature des rapports noués autour de la terre. De ce fait, la contradiction est flagrante entre, d’une part, des formes de production agro-industrielles néolibérales qui sont mises en œuvre en marginalisant les populations, et, d’autre part des politiques d’aide au développement qui placent la personne humaine au centre de leurs projets ainsi que des actions de défense qui se situent sur le terrain des droits de l’homme.

2. Le monde que la compétition autour de la terre est en train de dessiner n’est pas un monde plat, contrairement à la thèse de Thomas L. Friedman parue en 2006 dans *The World is flat*. C’est un monde d’enclaves, d’exclaves, d’isolats et de barrières. C’est un monde en relief ! Cartographiquement, les pays sont vidés de l’intérieur par l’imbrication des concessions et des périmètres d’exclusion. Or il faut dire cette très forte contradiction des artisans du néolibéralisme qui se plaignent du repli des communautés mais qui n’hésitent pas à s’enfermer eux-mêmes dans des zones franches, et à s’abstraire du réel social.

3. Les Nations continuent à exister et à rendre compte du fonctionnement des organismes internationaux (voir comment sont prises les décisions au sein de la FAO, par exemple). C’est ce qui explique que les motifs d’intervention des États, chez eux ou dans d’autres pays, sont

souvent marqués par une forte revendication d'identité et d'autonomie, créatrice de différences. Un exemple : si la Chine est bien mieux reçue aujourd'hui en Afrique que les États-Unis ou les pays d'Europe, c'est parce qu'elle peut jouer sur une proximité de points de vue existant entre elle et les pays en développement : critique du monopole des "ABCD" (*ADM, Bunge, Cargill, Louis Dreyfus*) ; dénonciation de la spéculation sur les prix des produits alimentaires organisée par les pays grands producteurs ; dénonciation de l'inégalité de la représentation politique du monde (à la FAO, la Chine n'a qu'une voix, exactement comme la principauté de Monaco !) ; etc.

4. D'une bonne définition du phénomène dépend la qualité des réponses et la possibilité de leur articulation. Si l'on a tant de mal à nommer correctement le phénomène c'est qu'il emprunte à plusieurs registres : la captation des ressources et des territoires (*land grabbing / production grabbing / water grabbing*) ; le phénomène du portage qui induit une géopolitique de la terre (que je propose de nommer *land porting*) ; des modalités souples de transfert et de contractualisation (*land conveyancing / land leasing*).

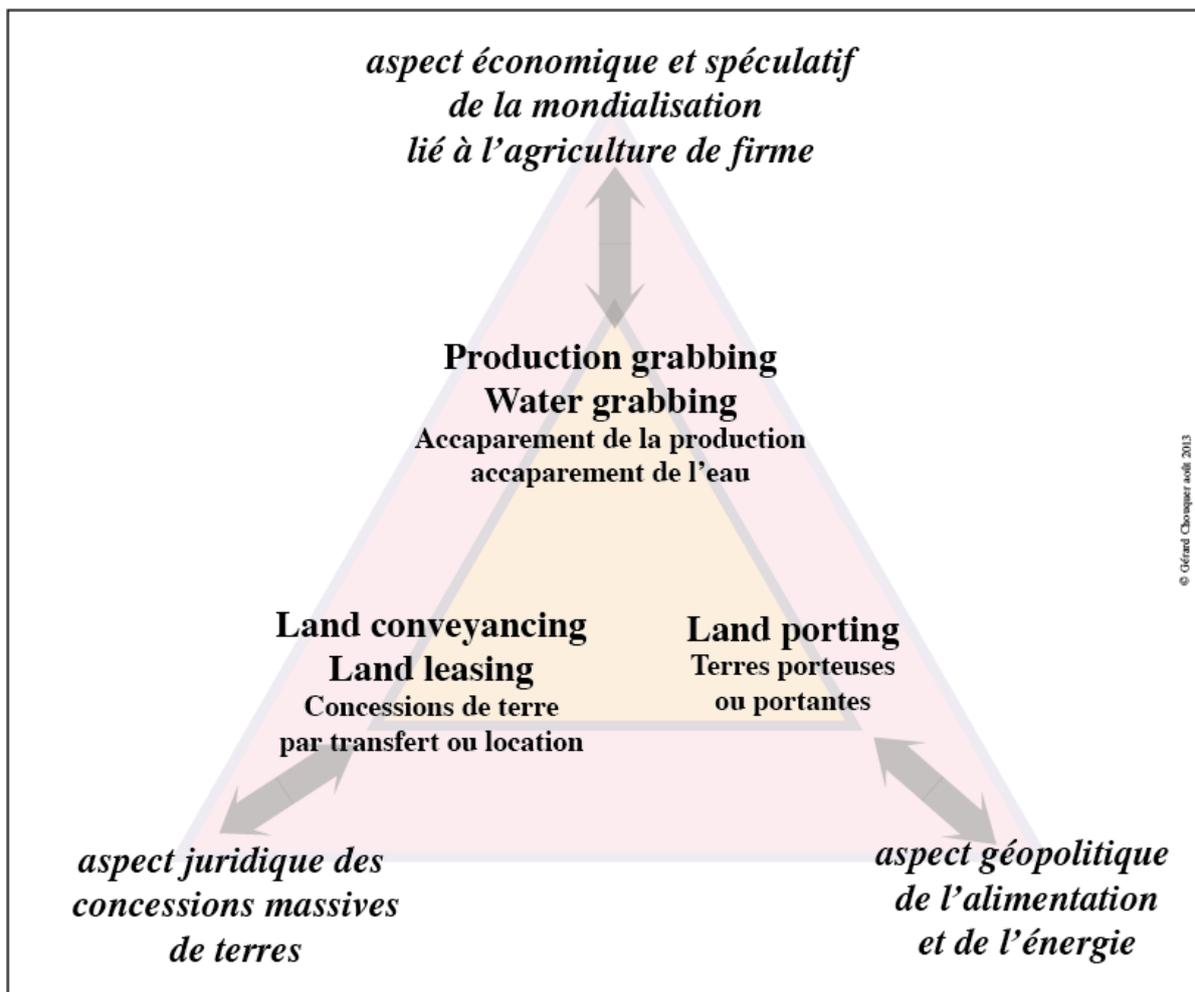


Fig. 10 - Les composantes du phénomène des concessions ou acquisitions massives de terres aujourd'hui dans le monde.

5. Une nouvelle géographie des tensions et des conflits est en train de s'installer, avec l'écllosion de nombreux points chauds, partout où des procédures souvent expéditives, ne reposant pas sur des études suffisantes, mettent en évidence les formes d'éviction des populations en place.

6. Enfin, sur le plan du droit, ne faudrait-il pas faire de la production agricole un bien public mondial et dégager des perspectives de redéfinition juridique fondées sur la diversité des agricultures du monde, la diversité des modèles de production (donc défendre les agricultures familiales), et, bien entendu, sur le droit des populations à décider de leur sort et de leur territoire ?

(septembre 2013)

## 2

### **Les investissements massifs dans le foncier des pays pauvres : un monopoly sans case “propriété privée”<sup>9</sup>**

Il est courant de lire que la responsabilité de la situation d'accaparement des terres qu'on connaît dans de nombreux pays en développement serait due à des politiques foncières libérales et néolibérales reposant sur « l'idéologie propriétaire ». Le lien est le suivant : on pense que la distribution de titres de propriété fait entrer la terre des pays pauvres dans le marché foncier libéral et, par conséquent, que ce genre de politiques favorise l'appropriation foncière par des firmes nationales ou étrangères, tournées vers des cultures spéculatives et l'exportation de leur production pour le marché mondial.

En restant à un niveau très général, on peut sans doute argumenter et défendre cet amalgame : il est évident que nous vivons un moment de transformation de la façon dont on s'approprié et exploite les ressources de la terre, et que nous sommes en présence d'une radicalisation du système libéral ou néolibéral. Mais une analyse plus précise des concessions ne justifie pas le lien avec la propriété privée, alors que c'est de domanialité dont il s'agit. Je souhaite donc relever et discuter le principal attendu de ce raisonnement en démontrant que les investissements massifs dans le foncier des pays pauvres ont peu à voir avec la diffusion du droit de propriété privée par les programmes de distribution de titres ou de sécurisation, et qu'il est difficile d'en faire la cause de ce phénomène économique ou même de les mettre en lien. Cette façon de poser le problème ne signifie pas qu'il faudrait approuver les yeux fermés les programmes de formalisation et de sécurisation de la propriété. C'est un autre sujet, sur lequel je pourrais développer des attendus critiques, mais dont je ne parle pas ici. Dans cette brève présentation, je me contente d'observer que les concessions massives de terres se passent sur une autre planète, si on me permet l'image, c'est-à-dire qu'elles mettent en jeu des modalités juridiques exorbitantes du droit commun, dont j'ai traité en détail dans un ouvrage récemment paru et dans divers articles<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cet article a paru dans : Christine Mengès-Lepape (dir), *La justice entre théologie et droit*, Centre toulousain d'histoire du droit et des idées politiques, Presses de l'Université de Toulouse Capitole I, 2016, p. 377-385.

<sup>10</sup> « *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace* », ed. Errance/Actes-Sud, Paris 2012. Le présent article n'étant pas un exposé de matériaux de base, je ne le charge pas de notes érudites, et je renvoie, pour l'exposé de nombreux cas, au volume 2 de cette série sur le foncier contemporain : G.

On sait que les investissements — et les aménagements qu'ils provoquent — reposent sur une appropriation qui peut être massive, et sur des déplacements de populations et d'activités. Ce sont des pratiques qui exploitent le principe de la domanialité et les Etats jouent de ce mécanisme, y compris contre les intérêts de leurs populations locales. Ce sont également des pratiques spatiales d'enclavement ou d'enclôture de l'espace géographique qui concourent à créer une brutale hétérogénéité des milieux. J'ai décrit, à ce propos, « l'interstitialité » qui devient la forme du rapport au territoire pour des populations dont on a radicalement changé les conditions de vie, de façon unilatérale.

### **Différents cas de figure**

Avant de qualifier le phénomène sur le terrain juridique, il est utile d'évoquer brièvement deux exemples assez différents, l'un au Mali avec le projet de la firme sino-malienne N'Sukala, l'autre en Sierra Leone, avec le projet de la firme suisse Addax Bioenergy. Du fait de la différence constatée dans la façon de procéder, ces deux exemples permettent d'éviter une analyse trop simplifiée.

#### ***L'exemple de N'Sukala***

Sans entrer dans le détail d'un dossier dont j'ai exposé les bases documentaires à plusieurs reprises, je souhaite ici rassembler les faits principaux. L'entreprise sino-malienne N'Sukala s'est vue récemment attribuer des terres pour la réalisation d'un projet agro-industriel parce que le gouvernement malien a fait du « delta » intérieur du Niger la principale zone de localisation des investissements des entreprises nationales et étrangères. Or on sait que cette zone exceptionnelle comprend de nombreux villages et hameaux traditionnels, directement atteints par les choix réalisés par l'Office du Niger. En outre, depuis 70 à 80 ans, cette même zone est également le lieu d'une politique de développement de la production agricole par l'attribution de casiers rizicoles à des paysans maliens, planification destinée à doper cette production et à limiter les importations alimentaires du pays. Comment se passera la concurrence des occupations et des intérêts entre les communautés paysannes locales, les paysans-colons attirés pour mettre en valeur des casiers rizicoles et, enfin, les firmes, dont N'Sukala ? Comment se passera la régulation des eaux du Niger lorsqu'on connaîtra une période d'étiage du fleuve<sup>11</sup> ?

La concession à N'Sukala porte sur 20 600 ha subdivisés en cinq emprises. Sur ce total, 19143 ha, soit l'essentiel, sont des terres que l'Etat malien a immatriculées à son nom avant de les louer par bail emphytéotique de 50 ans (renouvelable). Le contrat date de juin 2009. Si l'Etat les immatricule à son nom, c'est parce que la loi foncière malienne interdit l'aliénation du domaine foncier national et ne prévoit que des concessions provisoires des terrains ruraux sous condition de mise en valeur.

Seule l'usine est propriété privée de la firme sino-malienne. C'est-à-dire que lors de la négociation du contrat, la firme a obtenu que l'emprise de l'usine, soit 857 ha, soit exceptée de la concession emphytéotique et lui soit au contraire vendue par l'Etat, en pleine propriété avec transfert du titre foncier.

---

Chouquer, *Études de cas sur les acquisitions massives de terres en Afrique subsaharienne (Mali, Sierra Leone, Liberia, Tchad, Zambie, Kenya)*, éd. Publi-Topex, Paris 2020, 118 p.

<sup>11</sup> Sachant que pour l'approvisionnement de sa future zone agro-industrielle de 100 000 ha, une autre firme, Malibya, a fait réaliser par la technologie chinoise un canal d'amenée de l'eau de 125 mètres de large.

Les habitats traditionnels existant sur les cinq emprises de la concession emphytéotique sont au nombre de huit gros villages et quarante-cinq hameaux. L'examen des couvertures satellitaires les plus récentes permet d'en faire la liste, indique très précisément leur emplacement et donne une idée de leur sort puisque la réalisation du projet est déjà bien avancée<sup>12</sup>. On découpe les grands pivots d'irrigation circulaires de façon à les toucher le moins possible, mais le résultat est un enclavement des habitats et une suppression quasi intégrale de leurs terroirs. De tels villages ou hameaux ont donc vocation à devenir des villages-dortoirs pour des paysans recyclés en ouvriers agricoles de l'entreprise N'Sukala (2000 emplois locaux sont annoncés ou revendiqués en 2013).

On voit ainsi que ces villages et hameaux coutumiers qui avaient la jouissance des terres du domaine de l'Etat tant que celui-ci n'en avait pas besoin, ne sont plus tolérés lorsqu'ils forment obstacle à un projet d'envergure nationale, ce qui est le cas de la concession faite à N'Sukala. N'ayant jamais eu de titre, les paysans des villages et des hameaux peuvent être privés de leurs terres sans formalité. Pour ces communautés dont le territoire est totalement reformaté et réduit, se pose désormais un problème de développement et d'aménagement du territoire. Conduite dans ces conditions, l'implantation génère d'inévitables conflits fonciers<sup>13</sup>.

### ***Addax Bioenergy en Sierra Leone : la raison d'une distribution de titres***

Le projet agro-industriel de la firme *Addax* démontre-t-il l'inverse de ce que je suis en train de soutenir ? Pourquoi a-t-on recouru, dans ce cas, à un programme de titrement massif ?

Le projet commercial d'*Addax Bioenergy* en Sierra Leone consiste à mettre en réserve 57 000 ha de terres qui lui ont été concédées dans la "Province septentrionale", dans une zone située plus précisément entre les agglomérations de Lunsar, Makeni et Magburaka, dans le but de développer un projet agro-industriel de 157 pivots irrigués pour la culture de la canne à sucre et la production de biocarburant. Dans ce vaste ensemble de terres 10 000 ha sont consacrés au projet agro-industriel de type irrigué, le reste formant une réserve foncière.

Les baux sont passés par les autorités coutumières que sont les trois conseils de chefferie de la zone. Le projet comporte aussi un volet de production locale d'électricité à partir de la biomasse.

Sa mise en œuvre induit des changements plus ou moins importants pour plus de 13 000 personnes. Les responsables du projet ont donc été conduits à mettre en œuvre à la fois un ensemble d'études et un plan de réinstallation pour les personnes affectées par le projet (dites "PAP" en langage administratif). Au total 13 617 personnes seront affectées directement ou indirectement par le projet.

Sans entrer dans le détail du dossier, il faut relever un certain nombre de faits qui tranchent avec les pratiques habituelles ou plutôt l'absence de bonnes pratiques dans la plupart des autres projets de même nature. L'entreprise a une nette conscience de l'importance de la méthodologie, dans le but de réduire les risques pour elle et d'éviter les conflits, et de faire du processus de réinstallation (c'est-à-dire de transfert des activités agraires des zones affectées par ses installations) une opportunité de développement.

Elle a donc, à l'inverse de ce que font la très grande majorité des autres entreprises, soigné le volet d'études (25 études réalisées) et la communication des résultats. C'est un fait qu'il convient de souligner. La carte précise des implantations prévues est publique et disponible

---

<sup>12</sup> En avril 2014, date de la dernière mission mise en ligne sur le portail *Google Earth*, on peut dénombrer 63 grands "pivots" d'irrigation dans l'emprise concédée.

<sup>13</sup> On lira, par exemple, en ce sens, la revendication de la commune de Dougabougou, située dans la zone de l'entreprise sino-malienne de N'Sukala, dans un article du 21 juin 2015 du journal "Notre Nation" : <http://notrenation.com/?SOS-La-Commune-de-Dougabougou>.

sur internet. Une cartographie préalable a été établie afin d'assurer une bonne connaissance de l'existant, avec un souci très poussé de l'inventaire (on a compté et cartographié un à un plus de 100 000 arbres !).

Aucun site des 60 villages ou hameaux ne devait être touché par l'aménagement (mais ce n'est évidemment pas le cas de leur territoire), malgré le caractère radical de celui-ci. Selon les études, seules 77 personnes appartenant à 14 familles devraient être déplacées.

C'est le volet des indemnisations qui m'intéresse le plus ici. Elles sont prévues et organisées avec rigueur. Il est même évident que la politique d'inventaire, de cadastrage et de délivrance de titres fonciers a été poursuivie précisément afin de permettre l'expropriation la plus légale qui soit et donc l'ouverture aux indemnités. On voit le paradoxe. Dans une situation de domanialité qui a permis une négociation globale avec le gouvernement et les chefs coutumiers, mais pas avec les paysans concernés puisqu'ils ne sont pas titrés, l'entreprise en est venue à faire le cadastre et à distribuer des titres uniquement dans le but de pouvoir exproprier et indemniser légalement. A peine réalisé, le cadastre a immédiatement été rendu obsolète par la création des emprises et des pivots d'irrigation. A la date de février 2014, date de la dernière mission mise en ligne sur le portail de *Google Earth*, on peut compter 103 pivots intégralement ou partiellement mis en place, soit les deux tiers du programme.

Le recours à la formalisation (inventaire cadastral et propriété) a eu lieu après la décision de concession, en outre pour s'en défaire immédiatement.

### **Un montage juridique spécifique**

On a donc compris où je souhaite en venir : mettre en évidence le fait que les transferts de terres se passent hors du champ de la propriété privée individuelle, parce que c'est la présomption de domanialité qui est la modalité juridique en question. Et, sur ce terrain, il y a deux façons de se tromper : l'une par concaténation, lorsque, pour dénoncer le système libéral et la mondialisation de l'investissement, on fait un amalgame avec la propriété privée ; l'autre par omission, lorsqu'on oublie de nommer et d'analyser la présomption de domanialité.

Qu'est-ce que cette présomption de domanialité ? Dans la plupart des pays en développement, et de façon massive en Afrique et en Asie, la terre est, encore aujourd'hui, entièrement ou en grande partie déclarée « domaine national » (Sénégal, Mali, Togo, Cameroun), « domaine foncier national » (Burkina Faso), « fundo estatal de terras » (Mozambique), « propriété de l'Etat et patrimoine commun de tout le peuple » (Guinée Bissau) ou toute autre formulation approchante (voir tout particulièrement l'étude d'Alain Rochede et Caroline Plançon, 2011). Cela indique que par dessus (ou en dehors selon les cas) de la terre immatriculée en pleine propriété privée, lorsqu'elle existe, et du domaine public, toute la terre du pays est dans le domaine éminent de l'Etat, voire du chef de l'Etat, — l'Etat se disant ici propriétaire (Burkina Faso), ailleurs administrateur (Sénégal) —. La conséquence est que les occupants ne peuvent se prévaloir que d'une tenure, ou encore d'un droit d'usage et d'exploitation, d'un permis d'occuper, mais pas d'un titre de propriété. Dans certaines législations, la définition de ce domaine foncier national prime et recouvre le domaine public.

Ce régime juridique sans propriété privée est un héritage des plus anciens car il renvoie aux situations précoloniales. Mais les pouvoirs colonisateurs des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> s. en ont très vite vu l'avantage et l'ont conservé. Au moment des Indépendances, les nouveaux pouvoirs l'ont également maintenu et en ont fait un instrument de politique identitaire de la nouvelle nation. Ils ont alors mis en avant la notion de domaine national ou domaine foncier national, qui paraissait indiquer une intégrité territoriale retrouvée. Évidemment, quand ces pays ont connu un épisode socialiste, la collectivisation s'est parfaitement coulée dans ce cadre, le domaine foncier national devenant le domaine du peuple. Mais même sans phase communiste, la plupart des pays en développement ont conservé ce régime juridique.

Ce choix a permis, dans de nombreux cas, de couvrir d'un régime juridique adapté les communautés rurales coutumières. En effet, la présomption de domanialité s'accompagne d'une tolérance d'occupation et convient aux communautés coutumières, peu demandeuses de formalisation et de titres. Mais le revers de la médaille est que, lorsque des plans d'investissement ont été adoptés, et que des zones entières ont été définies et mises en réserve à cet effet (qu'on songe aux près de 2 millions d'hectares potentiels de l'immense delta du Niger au Mali, gérés par l'Office du Niger), cette situation d'occupation sans titre a commencé à se retourner contre les populations, même si ces dernières étaient installées de toute ancienneté sur ces terres.

On leur demande alors de déguerpir, on les relogé grâce à un plan de villagisation, on redécoupe "leurs" terres différemment pour servir les besoins agro-industriels, on les indemnise quelquefois, mais il arrive aussi qu'on ne le fasse pas.

C'est dans ces zones désignées et mises en réserve pour des besoins agro-industriels qu'il faudrait développer des inventaires et des études, afin de connaître les formes de l'occupation et d'indemniser le mieux possible les populations invitées à partir. Or j'observe que les concessions ou zones d'investissements massifs correspondent à peu près exactement au négatif des zones dans lesquelles se développent les programmes de formalisation et de sécurisation foncières. Les politiques de formalisation de la propriété ne les concernent pas. D'ailleurs, quand il y a interférence entre des zones dans lesquelles sont conduits des programmes de sécurisation foncière et des concessions massives, cela donne des situations confuses et contradictoires, comme la crise malgache l'a démontré<sup>14</sup>.

Donc les investisseurs — il faut rappeler cette évidence — n'ont pas besoin de s'embarrasser de débats autour de la meilleure façon de sécuriser, puisqu'ils expulsent eux-mêmes ou demandent aux gouvernements, avec lesquels ils négocient, de le faire en préalable à leur installation. De même, les investissements — et cette fois il faut souligner que ce n'est pas une évidence — trouvent avantage à jouer des formes de domanialité, afin de simplifier les négociations et de bénéficier d'une base légale pour s'installer. Car il est plus simple de négocier en bloc avec un gouvernement ou une agence d'Etat, à la rigueur avec des autorités régionales, que de devoir le faire en détail avec des milliers d'occupants, ce qui devrait être le cas si ces derniers disposaient d'un titre foncier.

Voilà pourquoi la pratique actuelle des investissements massifs dans le foncier des pays pauvres s'apparente à un monopoly — en raison du découpage de régions cibles ou même de pays entiers en cases clôturées, analogues aux cases d'un jeu de société<sup>15</sup> — et, le plus souvent, sans passage par la case "propriété privée" puisqu'on n'en a pas juridiquement besoin.

---

<sup>14</sup> On a connu dans ce pays la concurrence invraisemblable et irresponsable entre les espaces sanctuarisés issus du choix gouvernemental de s'inscrire dans le protocole nommé "Vision Durban" ; les zones concernées par le programme national foncier qui visait à sécuriser la tenure de la terre par la reconnaissance de la propriété privée non titrée (c'est-à-dire non immatriculée) ; et, enfin, les espaces immenses qui étaient promis à l'investissement international, celui des firmes Daewo et Varun International et qui aurait porté sur 1,7 million d'hectares si les projets avaient été suivis d'effet. Cette incohérence a contribué à la chute du gouvernement du président Ravalomanana et à la crise foncière que connaît, depuis, ce pays, en raison de l'arrêt de l'aide au développement américaine.

<sup>15</sup> Le rapprochement avec un jeu de société est d'autant plus opportun qu'il existe un jeu de société nommé « Land Grab » (accaparement de terres), édité en 1974, qui se présente comme « The Game of Land Spéculation and Development ». Et on a la surprise de lire dans la présentation de la règle du jeu (Playing board) : « The blocks of remaining land have been divided into lots of various sizes and shapes. The unmarked lots are owned by a national Bank. Those marked "Crown Land" are numbered, are owned by the government. All are for sale to major Development Corporations. » Les auteurs du jeu ont moins de réticence à nommer la domanialité et son usage pour les concessions... que certains chercheurs.

## **La domanialité et les concessions à l'origine des conflits**

Dans la littérature internationale sur le sujet les analyses du phénomène souffrent toujours d'une ambiguïté. Les travaux de l'anthropologie juridique, de la sociologie et de l'économie institutionnelle, mettent en avant l'opposition entre, d'un côté, des droits de propriété individuelle, présentés comme étant le bras armé du libéralisme et de l'économie de marché, et, d'un autre côté, les situations d'appropriation collective et coutumière des populations locales qui sont menacées par cette progression. C'est une vision occidentale des choses qui oublie le troisième terme dont je viens de parler : le régime juridique de domanialité. Voilà pourquoi la critique de la « vision propriétaire » tombe souvent à plat par défaut d'analyse.

Cependant, des tendances à réévaluer la domanialité apparaissent dans la littérature<sup>16</sup>. Mais la question reste insuffisamment traitée parce que les juristes et les anthropologues sont attachés à des dénominations qui introduisent l'ambiguïté. Ainsi, nommer le domaine national, « terres du gouvernement » ou encore « domaine public et domaine privé de l'État », génère des confusions avec ce que ces notions veulent dire en droit occidental moderne. Si l'on ne réalise pas, par une présentation explicite, la différence entre la notion de domaine (foncier) national et la notion de domaine public, on ne peut pas analyser suffisamment ce qui se passe.

La domanialité introduite par les lois sur le domaine national est-elle un régime juridique ou une forme de propriété de l'État ? La question n'est pas secondaire : si l'État (en fait, le plus souvent le chef de l'État ou le gouvernement) se comporte comme propriétaire en disposant des terres de façon discrétionnaire, il perd cette position de neutralité et de surplomb qui lui permettrait de juger de l'intérêt général et d'arbitrer les conflits.

Il n'est pas difficile de deviner que le sort de cette présomption de domanialité est un des grands enjeux de la question foncière dans le monde. Certains pays la remettent en cause, comme Madagascar avec la loi de 2005 sur la propriété privée non titrée, et le Bénin avec la loi de 2007. Mais beaucoup d'autres s'y réfèrent toujours et ne paraissent pas vouloir la changer.

L'évolution la plus voyante est la croissance des conflits autour du foncier à partir du moment où les projets entrent en phase de réalisation et que les dispositifs des contrats commencent à être connus. La presse mondiale diffuse souvent ces photographies de paysans impuissants qui regardent les terres qu'on vient de leur prendre et qu'on réaffecte à d'autres activités. Mais cette impuissance n'est qu'un aspect, prélude à la revendication. La plupart des projets sont contestés, parce qu'ils sont mis en œuvre dans des conditions telles qu'ils provoquent la dépossession des populations avec le transfert de leurs activités et quelquefois de leurs villages. Les travaux géographiques que j'ai développés m'ont permis de mettre en évidence les différents processus (table rase ou interstitialité) et je n'y reviens pas ici.

La multiplication des conflits fonciers est un fait qui ne devrait pas être sous-estimé. C'est un signal fort des nombreuses insuffisances : insécurité foncière due à la tension devenue excessive entre légalité des projets d'investissement et illégitimité de fait ou ressentie par les populations ; multiplication des populations déplacées, en majorité non qualifiées ; effets écologiques de long terme des nouvelles implantations, lorsque les auteurs des projets n'ont pas procédé à évaluation préalable suffisante et à une correction des effets induits.

Tout, dans la façon dont se passent les concessions de terres aux investisseurs, revient, pour les gouvernements, à dire aux populations concernées : il faut que vous soyez localement victimes pour que nous soyons nationalement bénéficiaires. Le montage juridique jouant sur la

---

<sup>16</sup> La remise en cause est très nette chez les notaires africains : voir Harissou 2011 et Mbaye 2014. Elle est plus allusive chez les chercheurs : voir par exemple, *Governing Global* 2013 ; Dwyer 2015.

domanialité nationale est au premier rang des instruments nécessaires à ces politiques. Il importe ainsi de prendre conscience d'une évolution : la présomption de domanialité, qui a pu un temps protéger des systèmes coutumiers, aujourd'hui les menace quand il y a concurrence avec un investissement.

### 3

## **Difficultés de la formalisation, du titre et de la preuve de la propriété foncière dans les pays en développement<sup>17</sup>**

Travaillant en ce moment sur *les systèmes fonciers formalisés de type occidental*, je vous propose une réflexion sur le titre et les preuves de la propriété dans les pays en développement, éclairée par une perspective historique et anthropologique.

Mon propos n'est pas normatif en ce sens que je ne défends telle conception plutôt qu'une autre. Il est épistémologique, en ce sens que je soutiens que l'histoire de la propriété, telle qu'elle est racontée, ne convient pas car elle n'explique pas les situations présentes. Mon propos est ainsi de suggérer d'éviter de faire des allusions historiques compte tenu de la refonte en cours du récit d'histoire du droit en matière de propriété foncière. En revanche, les confusions peuvent expliquer les difficultés rencontrées en matière de preuve et de titre dans les pays en développement.

Vous connaissez le constat dont Hernando de Soto a fait la base de son livre sur le mystère du capital : la propriété fonctionne dans une petite partie du monde occidental développé et échoue partout ailleurs. Sa réponse est : donc il faut du titre et de la formalisation en masse. C'est ce qu'on appelle « cadastrage » dans le vocabulaire des politiques d'aide au développement, en employant un mot ambigu par rapport à la réalité française métropolitaine. Je propose d'inverser les termes et de poser différemment la question de la formalisation dans les pays en développement : alors que dans les pays occidentaux, le titre et la formalisation vont à peu près de soi, partout ailleurs, la formalisation et le titre posent problème et toute politique pour les instaurer se heurte à diverses résistances. L'identification de ces résistances contribue à la recherche de solutions.

Il y a des raisons évidentes, comme la lourdeur et le coût des procédures. En Haïti, par exemple, quand un acte authentique passé devant notaire peut coûter 140 dollars alors que le revenu moyen est de 100 dollars par an et par habitant, faut-il s'étonner que la très grande majorité de la population ne passe jamais devant le notaire, ou, au mieux, se contente d'un procès-verbal d'arpentage comme titre de propriété ?

---

<sup>17</sup> Texte présenté lors du séminaire de l'École Normale Supérieure de Cachan, « Les signes de la propriété », 18 novembre 2015. Organisateur : Michela Barbot, Marie Cornu, Claude Didry et Noé Wagener.

Je voudrais également dépasser ici l'explication courante de l'échec de la formalisation, qui n'en est pas vraiment une, celle qui consiste à mettre en avant « l'idéologie propriétaire » (ie : la propriété privée) et à dénoncer à travers cette expression le système néolibéral, la mondialisation, le marché foncier, la spéculation actuelle sur les terres, la distribution systématique de titres. Tout ceci est lourd en effet et chaque point mériterait une discussion serrée. Mais il est déjà intellectuellement curieux et peu efficace de réunir dans la même dénonciation de "la" propriété, le petit propriétaire occidental qui met une vie à s'acheter sa maison et son jardin, et... la firme mondialisée qui négocie à bon compte des dizaines ou centaines de milliers d'hectares dans un pays en développement ! Mais surtout, c'est totalement contreproductif puisque la démonstration est faite que les firmes n'ont pas besoin de la propriété<sup>18</sup>. Comme je l'ai rappelé dans mes *Terres porteuses*, pour développer des activités productives, les firmes ne veulent pas devenir propriétaires des terres, mais seulement en disposer en passant par un contrat emphytéotique. On voit alors l'Etat national, récupérer les terres, expulser les populations qui les occupent car ce sont des occupants sans titres, seulement tolérés sur le domaine national, immatriculer les terres à son nom et les louer. Juridiquement l'Etat national profite alors du régime de domanialité (le domaine foncier national qui "couvre" les terrains coutumiers) pour devenir lui-même propriétaire et verser les terres dans le domaine privé de l'État. C'est assez peu libéral, et plutôt collectiviste !

De tels schémas viennent de loin. Ils sont l'héritage principal de l'histoire des pays occidentaux et de leurs colonies et du fait que les États indépendants ont conservé des structures coloniales. Historiquement, ce qui fonde la propriété, c'est un rapport de forces, généralement colonial, couvert par un régime de domanialité. Dans la plupart des sociétés anciennes, ce fait générateur produit, pour le dire vite, deux espaces et deux droits, l'un dans lequel la reconnaissance de la propriété passe par la formalisation géométrique, l'autre dans lequel la formalisation est différente, vernaculaire, et dans lequel il n'y a pas de garantie par l'archive et l'enregistrement. C'est le monde des terres coutumières, le plus souvent gérées selon des systèmes à la fois seigneuriaux et communautaires.

Dans l'Antiquité, c'était déjà le schéma imposé à la majorité des terres conquises et administrées par le pouvoir colonial romain. Il faut savoir lire un manuel de droit romain et son chapitre sur la propriété et la possession : tout ce qu'on y dit est juste, sauf qu'on oublie de prévenir le lecteur que cela ne représente qu'une partie de la réalité, celle des terres garanties par le formalisme, celui qui se pratique entre citoyens romains. Pour l'immense majorité des terres provinciales, pérégrines, non formalisées car non peuplées de citoyens romains, que le pouvoir romain voulait pouvoir réquisitionner en cas de besoin, les termes sont à chercher dans une espèce de droit agraire colonial dans lesquelles les notions du droit civil romain ne fonctionnent pas.

Aux XIXe et XXe s., c'est le schéma colonial qui vise à opposer un secteur où la propriété est garantie par l'immatriculation et le titre concédé par une administration coloniale, et un autre, où la propriété individuelle n'existe pas, et où l'occupation est simplement couverte par un régime de domanialité qui précarise la tenure "indigène" en la soumettant à d'éventuelles réquisitions ou séquestres.

Mais avec une différence importante entre le système colonial français et le système anglais. Dans nombre de colonies anglaises, le pouvoir colonial a pris appui sur le fait que la terre était réputée vacante et sans maître pour purger le passé foncier et pratiquer la division systématique et l'immatriculation selon le système Torrens. Le paradoxe est immense car

---

<sup>18</sup> Voir le chapitre précédent de ce livre : « Les investissements massifs dans le foncier des pays pauvres : un monopoly sans case "propriété privée" ».

l'Angleterre est le pays du monde qui a le plus résisté au cadastre au point que celui-ci est une création récente, des années 1990, et qu'actuellement seule la moitié de l'Angleterre est couverte par un cadastre...<sup>19</sup>

Dans les colonies françaises, les pouvoirs coloniaux ont utilisé la formule des périmètres de colonisation et pratiqué une division et une immatriculation sélectives. C'est ce qui explique qu'encore aujourd'hui, dans les pays d'Afrique subsaharienne, la part de la terre couverte par un titre immatriculé est moins de 10 voire moins de 5% du sol.

Aujourd'hui encore une écrasante majorité des pays en développement connaissent cette dualité entre un petit secteur formalisé et une immensité non formalisée, et n'arrivent pas à en sortir.

L'exemple de Madagascar est intéressant à commenter<sup>20</sup>. C'est l'un des pays où la réflexion et l'expérimentation sur le titre est l'une des plus avancées dans le monde des pays pauvres. Or, dans ce pays, on n'arrive pas à unifier la propriété et, depuis 2005, deux modalités coexistent qui sont l'héritage de la phase coloniale et postcoloniale de l'histoire foncière :

- l'ancienne propriété privée titrée (c'est-à-dire immatriculée) d'origine coloniale existe toujours, tout en étant très minoritaire et passablement décalée par rapport à la réalité de l'occupation, par défaut de mise à jour ;
- depuis la loi de 2005, une nouvelle forme dite *propriété privée non titrée*, a été initiée pour tous les terrains non immatriculés mais dont les populations veulent néanmoins disposer d'un "titre" afin de sécuriser leur bien. Cette évolution signale l'abandon du principe de domanialité. Ensuite, cette catégorie juridique développe un formalisme moins abouti, surtout moins coûteux et de niveau local (le guichet foncier qui délivre ces "titres" est communal), afin de "titrer" les populations villageoises pauvres. Pour l'avenir, on se donne l'illusion de penser que ces titres ou mieux, ces "non-titres", vont évoluer vers la forme supérieure du titre immatriculé, parce que dans les pays anciennement colonisés, la pratique coloniale a laissé des traces très fortes et que le titre immatriculé reste la référence implicite ou explicite des juristes.

Alors, imaginez le décalage et l'incompréhension, lorsqu'on expose à ces pays la situation française. Notre système foncier est celui de la *propriété librement convenue avec publicité foncière simplement déclarative*. Je vous rappelle les éléments du système foncier français mis en place depuis le XIXe siècle :

- plus aucune trace, en théorie, d'Ancien régime, donc plus personne n'est tenancier d'un autre et, de même, toute domanialité éminente et préalable de l'État est impensable ;
- une définition abstraite de la propriété (l'art. 544 CC) ; libre et absolue.

Il est vrai que cette définition s'est accompagnée d'une vision militante, qui n'est plus du tout sensible aujourd'hui comme elle l'était au début du XIXe s.. Il faut insister sur le choc des normativités qui s'est produit en France à cette époque et sur les progrès décisifs d'une propriété conçue comme pleine et entière et dépendant du sol, les usages locaux étant progressivement pensés comme des scories d'un ordre ancien à faire disparaître chaque fois que possible. On en a encore eu un exemple très récent avec la suppression des sections de communes.

Sur ces questions il est intéressant de se reporter aux travaux de l'historienne Nadine Vivier, à ceux de l'historien Fabien Gaveau, et à la thèse de droit de Caroline Gau-Cabée.

- néanmoins, le système ne passe pas par une définition légale et imposée des preuves de la propriété, et il n'existe en France aucune reconnaissance administrative de la propriété

---

<sup>19</sup> Ne croyons pas que seuls les Grecs n'auraient pas de cadastre... ! Cette façon de cibler l'absence de cadastre en Grèce est bien dans l'optique allemande, pays où existe le livre foncier juridique et où l'approche du foncier est hyperformaliste.

<sup>20</sup> Je le développe dans la dernière étude de ce livre.

foncière ; le système, qui est réellement libre, repose sur la convention entre les parties (le vendeur et l'acheteur), passée par acte authentique devant un notaire et appuyée, si besoin, sur le PV d'un géomètre-expert, lequel, comme le notaire, est un professionnel libéral chargé d'une délégation de service public ;

- en cas de conflit sur la propriété, le juge a toute liberté pour apprécier ce qui fera preuve ;
- puis un service de publicité foncière dépendant des Finances (appelé conservation des hypothèques jusqu'en 2013) qui reçoit l'information du notaire et dont l'inscription déclenche l'opposabilité puisque l'acte est "publié". Mais, à la différence des systèmes de publicité immobilière constitutifs de la propriété (ceux dans lesquels la propriété ne prend effet qu'à partir du moment où l'acte est enregistré par un juge foncier), le mode français n'est que déclaratif.

- enfin une disposition juridique, la prescription acquisitive trentenaire, qui, en cas de conflit, limite la possibilité du retour aux origines (l'une des plaies du système de l'immatriculation) et évite d'entretenir indéfiniment les conflits.

Vous aurez remarqué que l'exposé du système français de formation et de garantie de la propriété se passe complètement de l'outil qu'est le cadastre, en ce sens qu'il n'existe pas, en France, un livre foncier, géré par le ministère de la Justice, dans lequel l'enregistrement de la propriété serait une obligation afin d'être garantie, avec purge des droits antérieurs, comme c'est le cas du livre foncier des pays germaniques (on sait qu'en France, seule l'Alsace et la Moselle ont un régime dérogatoire avec livre foncier juridique, qui leur vient de la phase allemande de leur histoire).

Tout au plus le notaire a-t-il besoin d'un plan parcellaire pour connaître la localisation de la parcelle (son quartier parcellaire) et son numéro. Or un plan parcellaire ce n'est pas un cadastre ! C'est un simple plan de base, un document de référence. Il faut engager une étape de plus pour en faire soit la carte de référence du livre foncier (ce qu'on nomme couramment le « cadastre juridique »), soit la carte d'un outil d'évaluation fiscale (le « cadastre fiscal »).

En France, chacun le sait, ce qu'on appelle "cadastre" est un ensemble fiscal géré par le ministère des Finances. Il est formé d'une liste des propriétaires, d'un plan parcellaire établi par le géomètre du cadastre (qui est alors un fonctionnaire du ministère des Finances et non un professionnel libéral avec délégation de service public), et d'une procédure d'estimation de la valeur des terres qui permet de définir leur base d'imposition. Dans ces conditions, on ne devrait appeler « plan cadastral » que la figuration cartographique de cette table ou légende des valeurs différentes des terres, les vignes payant plus que les emblavures, les emblavures payant plus que les prés, les prés plus que les forêts, etc., le tout combiné avec la valeur pédologique des sols, ce qui fait qu'une vaste parcelle unique peut réunir des zones de valeur différente...

Ces clarifications conduisent à une préconisation qui est complètement absente des discours des agences d'aide au développement parce qu'elles ont souvent une approche fondée sur la représentation privilégiée que leur discipline propose (l'anthropologie, le droit, la sociologie, la science politique, etc.) : si l'on veut mettre en forme la propriété, il est préférable que tous les dispositifs du système foncier retenu soient cohérents entre eux.

>>> L'exemple d'Haïti est intéressant de ce point de vue. Dans ce pays, indépendant depuis 1804, la base juridique est le code civil français, donc le système foncier se rattache à *la propriété librement convenue avec publicité foncière*. Or, du fait de son histoire, plus que troublée, le système foncier actuel d'Haïti est fait d'héritages totalement incohérents :

- le système devrait reposer sur l'acte authentique du notaire or ce n'est pas le cas pour la majeure partie de la population, comme on l'a dit plus haut ;
- le choix de la propriété librement convenue est contrecarré par l'existence d'un Office national du cadastre, l'ONACA, qui est le résultat d'une époque où l'expertise allemande était

prédominante : les experts allemands avaient alors poussé à la création d'un système de livre foncier germanique et avaient imaginé que l'ONACA délivrerait administrativement des titres de propriété. Ce fut un échec complet.

- enfin, dans ce pays il n'y a pas de service de publicité foncière et l'opposabilité reste un problème.

En conclusion, si je reprends la question que je posais au début de cette communication, on peut dire que la formalisation nécessite des clarifications et des choix.

Au titre de la clarification, il faut attirer l'attention sur :

- les héritages historiques, lourds, et même obsédants ; mais surtout sur le fait qu'ils sont mal rendus par un récit très orienté de l'histoire de la propriété.

- le rapport à la division, généralement incompris car on pense que le système anglais de propriété est plus souple que le système juridique français, alors que c'est dans les colonies anglaises qu'on a le plus pratiqué la table rase et la division systématique ;

- le sens du mot cadastre qui est juridique chez les uns et seulement fiscal chez d'autres ; sans parler de ceux pour qui la notion doit être proscrite car porteuse d'une géométrie coupable d'hypermodernité et de libéralisme ;

- le fait de savoir si on doit reconnaître administrativement ou simplement enregistrer la propriété.

Ensuite il faut engager la discussion sur des points majeurs.

- Le principal étant de savoir si le pays choisit de conserver ou d'abolir la présomption de domanialité qui précarise la tenure et fait que toute politique de formalisation bute sur cette réalité de l'accaparement de la terre du pays par l'Etat national lui-même ; puisque l'Etat ne se contente pas d'être le garant d'un régime juridique, mais entre dans la mêlée en se titrant lui-même pour mieux pouvoir disposer des terres et attirer des investisseurs.

- L'autre point majeur est l'incompréhension de la nécessité de cohérence dans le système foncier formalisé. On peut craindre l'incohérence pour un pays qui se donnerait, par exemple, une théorie des droits de propriété anglosaxonne, une formalisation notariale à la française et un livre foncier à l'allemande. Il est possible que tous les experts ne soient pas conscients de cette contradiction.

Gérard Chouquer  
29 octobre 2015

## **Études régionales**

4.

Le régime de la terre et la propriété foncière au Mozambique

Annexe

Loi des terres 19/97 du 1er octobre 1997, au Mozambique. Traduction française

5.

Le régime foncier du Ghana : un modèle paramontal, fiduciaire et administratif

Annexe :

Lexique du foncier ghanéen

6.

Le régime foncier colonial en Ouganda : conditions des terres et nature des terres *mailo* au début du XXe s.

7.

Propriété titrée et non titrée à Madagascar

## 4

# Le régime de la terre et la propriété foncière au Mozambique

Alternant centralisme et pluralisme, le régime juridique mozambicain, issu de la décolonisation et de l'instauration d'un pouvoir socialiste dans les années 70 et 80, offre des particularités qui ne le font ressembler à aucun autre régime africain. C'est en matière foncière que cette tension fondamentale apparaît le mieux. Le régime de la terre, défini par la Constitution de 1990 et plus encore par la Loi de terres de 1997, repose sur une domanialité globale du sol et du sous-sol mozambicains. Tous les droits qui en dérivent, aussi bien pour les ressortissants nationaux que pour les étrangers, sont donc des concessions d'usage et d'exploitation du sol.

### Un pluralisme juridique assumé

La Constitution du Mozambique (de 2004) reconnaît le pluralisme juridique dans son article 4 (Rohegude et Plançon, 2009, p. 323) :

*Artigo 4 (Pluralismo jurídico)*

*O Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição.*

Article 4 (Pluralisme juridique)

L'État reconnaît les différents systèmes normatifs et de résolution des conflits qui coexistent dans la société mozambicaine, dans la mesure où ils ne contrarient pas les valeurs et les principes fondamentaux de la Constitution.

(ma traduction)

Le pluralisme, garanti par la Constitution, est mis en œuvre par l'État. Cependant, la Constitution du Mozambique ne parle jamais de la Nation, mais toujours de l'État, ce qui traduit la conception centraliste de l'organisation des pouvoirs publics. La tension fondamentale du régime juridique mozambicain est donc celle qui repose sur l'adoption simultanée du centralisme et du pluralisme juridique.

## **Le régime de la terre : la domanialité globale**

Le régime de la propriété et celui de la propriété foncière au Mozambique offrent plusieurs particularités qui en font un cas original en Afrique.

### **Le régime de la propriété foncière**

Le droit de propriété, en lui-même, est affirmé, puisque la Constitution, dans son article 82, reconnaît et garantit le droit de propriété, et, dans l'article 83, le droit d'héritage.

#### *Artigo 82 (Direito de propriedade)*

- 1. O Estado reconhece e garante o direito de propriedade.*
- 2. A expropriação só pode ter lugar por causa de necessidade, utilidade ou interesse públicos, definidos nos termos da lei e dá lugar a justa indemnização.*

#### *Artigo 83 (Direito à herança)*

*O Estado reconhece e garante, nos termos da lei, o direito à herança.*

Article 82 (Droit de propriété)

1. L'État reconnaît et garantit le droit de propriété
2. L'expropriation ne peut avoir lieu que pour cause de nécessité, utilité ou intérêt publics, définis dans les termes de la loi et elle donne lieu à une juste indemnisation.

Article 83 (Droit à l'héritage)

L'État reconnaît et garantit, dans les termes de la loi, le droit à l'héritage.

(ma traduction)

Mais le régime de la terre n'entre pas dans ce cadre. La propriété foncière, à l'inverse des autres formes de propriétés, est soumise à une conception domaniale globale affirmée par la Constitution dans ses articles 109-111.

#### *Artigo 109 (Terra)*

- 1. A terra é propriedade do Estado.*
- 2. A terra não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada.*
- 3. Como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano.*

#### *Artigo 110 (Uso e aproveitamento da terra)*

- 1. O Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra.*
- 2. O direito de uso e aproveitamento da terra é conferido às pessoas singulares ou colectivas tendo em conta o seu fim social ou económico.*

#### *Artigo 111 (Direitos adquiridos por herança ou ocupação da terra)*

*Na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída à outra pessoa ou entidade.*

Article 109 (Terre)

1. La terre est propriété de l'État.
2. La terre ne doit pas être vendue, ou de n'importe quelle autre forme aliénée, hypothéquée ou saisie.
3. Comme moyen universel de création de richesse et de bien-être social, l'usage et l'exploitation de la terre est un droit de tout le peuple mozambicain.

Article 110 (Usage et exploitation)

1. L'État détermine les conditions d'usage et d'exploitation de la terre.
2. Le droit d'usage et d'exploitation de la terre est conféré aux personnes particulières ou collectives en tenant compte de leur but social ou économique.

Article 111 (Droits acquis par héritage ou occupation de la terre)

Dans la titularisation du droit d'usage et d'exploitation de la terre, l'État reconnaît et protège les droits acquis par héritage et occupation, sauf à avoir une réserve légale ou si la terre a été légalement attribuée à une autre personne ou entité.  
(ma traduction)

La loi de 1997, dans ses définitions préalables, précise un peu plus le champ d'application de cette propriété foncière de l'État :

*Propriété de la terre* : droit exclusif de l'État, consacré dans la Constitution de la République du Mozambique, intégrant, au-delà de tous les droits du propriétaire, la faculté de déterminer les conditions de son usage et de son exploitation par des particuliers ou des collectivités.  
(ma traduction)

## **La Loi des terres**

Cette conception est développée dans la Loi des terres de 1997 qui fixe les détails du régime foncier du Mozambique sur la base du principe constitutionnel de domanialité, c'est-à-dire du principe que la terre étant un moyen universel de richesse et de bien-être social, et même la plus importante des ressources du pays, ne peut être appropriée de manière privative et exclusive par personne. L'innovation principale est celle qui fait une différence entre le *Fundo Estatal de terras* et le *Domínio Público*.

### ***Le Fonds Étatique des terres***

Le chapitre 2 de la Loi de 1997, dans ses articles 2 et 3, rappelle le principe constitutionnel à l'aide d'une nouveauté juridique : la définition d'un *Fundo Estatal de terras*.

#### **Article 3 – Principe général**

La terre est la propriété de l'État et ne peut être vendue ou, d'une quelconque autre forme, aliénée, hypothéquée ou saisie.

#### **Article 4 — Fonds étatique de terres**

Dans la République du Mozambique, toute la terre constitue le Fonds Étatique de Terres.  
(ma traduction)

Il y a originalité juridique en ce sens que là où on aurait attendu l'emploi du terme domaine pour qualifier la conception globale du sol et du sous-sol on trouve "fonds", et que là où on s'attendait à ce qu'il soit qualifié de national, il est dit "étatique".

Notons au passage que ce Fonds Étatique est une conception identique à celle du Domaine National du Mali, pays dans lequel la terre est, de la même façon, globalement propriété de la Nation et ne peut être propriété privée.

### ***Le Cadastre National des Terres***

Le caractère étatique de la définition du régime de la terre est assumé par la mise en œuvre d'un outil de connaissance et de gestion dit Cadastre National des Terres. Cet outil est immédiatement décrit après l'énoncé du Fonds Étatique des Terres.

#### **Article 5 – Cadastre National des Terres**

1. Le Cadastre National des Terres comprend la totalité des données nécessaires, particulièrement, pour :

- a/ connaître la situation économique-juridique des terres ;
  - b/ connaître les types d'occupation, d'usage et d'exploitation, tout autant que l'évaluation de la fertilité des sols, aires forestières, réserves hydriques de faune et de flore, zones d'exploitation minière et de mise à profit touristique ;
  - c/ organiser efficacement l'utilisation de la terre, sa protection et sa conservation ;
  - d/ déterminer les régions propres aux productions spécialisées.
2. Le Cadastre National des Terres procède à la qualification économique des données définies dans l'alinéa antérieur du présent article, de façon à permettre de fonder la planification et la distribution des ressources du pays.
- (ma traduction)

### ***Le domaine public***

Ce n'est qu'après avoir défini le principe de globalité du Fonds Étatique des Terres et sa gestion par le Cadastre National, que la Loi sur les terres en vient à la définition du domaine public, dont on comprend qu'il ne concerne que des parties limitées du sol mozambicain.

#### **Article — 6 Domaine public**

Sont du Domaine public les zones de protection totale et partielle.

#### **Article 7 — Zones de protection totale**

Sont considérées zones de protection totale les zones destinées aux activités de conservation ou de préservation de la nature et de défense et de sécurité de l'État.

#### **Article 8 — Zones de protection partielle**

Sont considérées zones de protection partielle :

- a/ le lit des eaux intérieures, de la mer territoriale et de la zone économique exclusive ;
- b/ la plateforme continentale ;
- c/ la bande du rivage maritime et du contour des îles, baies et estuaires, mesurée depuis la ligne des plus grandes marées hautes jusqu'à 100 mètres vers l'intérieur du territoire ;
- d/ la bande de terrain limitrophe jusqu'à 100 mètres des sources d'eau ;
- e/ la bande de terrain limitrophe autour des barrages et des retenues d'eau jusqu'à 250 mètres ;
- f/ les terrains occupés par les voies ferrées d'intérêt public et par les gares respectives, avec une bande limitrophe de 50 mètres de chaque côté de l'axe de la voie ;
- g/ les terrains occupés par les autoroutes et routes à quatre voies, les installations et conduites aériennes, superficielles, souterraines et sous-marines d'électricité, de télécommunications, pétrole, gaz et eau, avec une bande limitrophe de 50 mètres de chaque côté, ainsi que les terrains occupés par les routes, avec une bande limitrophe de 30 mètres pour les routes primaires et de 15 mètres pour les routes secondaires et tertiaires ;
- h/ la bande de deux kilomètres le long de la frontière terrestre ;
- i/ les terrains occupés par les aéroports et aérodromes, avec une bande limitrophe de 100 mètres ;
- j/ la bande de terrain de 100 mètres limitrophe des installations militaires et autres installations de défense et de sécurité de l'État.

#### **Article 9 — Licences spéciales pour l'exercice des activités dans les zones de protection totale et partielle**

Dans les zones de protection totale et partielle on ne peut pas acquérir des droits d'usage et d'exploitation de la terre, cependant, peuvent être émises des licences pour l'exercice d'activités déterminées.

(ma traduction)

### ***Le droit d'usage et l'exploitation***

En raison du droit de propriété de l'État, les particuliers, les communautés et les entreprises ne peuvent posséder le sol que sous la forme de tenures. La Constitution et la Loi de 1997 définissent le régime ordinaire de maîtrise du sol sous l'expression insécable de « *uso e*

*aproveitamento* ». Indéfiniment reprise dans de nombreux articles des textes fondamentaux, cette expression peut être traduite par « utilisation et exploitation » ou « usage et exploitation ». Nous avons opté pour la seconde, mais sans raison déterminante d'éviter la première.

Les textes décrivent les bénéficiaires de ce droit d'usage et exploitation. Ce sont les ressortissants nationaux, particuliers ou collectivités, et les ressortissants étrangers. Il est particulièrement intéressant de constater que les communautés locales participent à l'accomplissement du droit d'usage et exploitation, qu'elles aient ou non un titre, qu'elles sont invitées à participer à la définition des limites des terrains qu'elles occupent, et que pour gérer leurs ressources et régler leurs conflits, elles sont autorisées à recourir aux normes et pratiques coutumières (article 24 de la loi de 1997).

Au sein même de la conception générale de l'usage et de l'exploitation du sol, la loi reconnaît donc la pluralité des maîtrises foncières et usufruitières.

L'article 12 de la loi attire l'attention. Il reconnaît qu'une maîtrise usufruitière du sol est acquise dès lors qu'il y a occupation par des communautés locales selon les normes coutumières, et, pour les particuliers ressortissants nationaux, dès lors qu'il y a occupation de bonne foi depuis au moins dix ans. Cela revient à introduire dans la loi foncière une forme de "prescription de possession" qui offre les conditions de stabilité nécessaires à l'activité économique. Ces dispositions traduisent dans la loi le principe constitutionnel de défense de l'agriculture familiale (article 105 de la Constitution) et de la production à petite échelle (art. 106).

Le droit d'usage et d'exploitation peut être transmis par héritage, sous couvert de l'autorisation préalable d'un organe de l'État et au prix d'une formalité d'enregistrement par une écriture publique. Lors de la transmission d'un immeuble vertical urbain, on transmet le droit d'usage et d'exploitation du terrain correspondant. Les biens immeubles peuvent être hypothéqués.

## **La place du titre foncier**

Sous le nom de *titulação*, qu'on peut traduire par titrage ou titrement, la Loi de 1997 introduit la procédure du titre foncier pour la reconnaissance de l'usage et exploitation de la terre. On observera :

- que l'octroi d'un titre est précédé d'une consultation des communautés locales pour s'assurer que la terre est bien vacante et sans occupants ;
- que le titre n'est pas obligatoire dans les cas d'occupation, soit par des communautés, soit par des particuliers qui peuvent justifier 10 ans de présence.

### **Article 13 — Titrement (/Titrage)**

1. Le titre sera émis par les Services Publics du Cadastre, généraux ou urbains.
  2. L'absence de titre ne porte pas préjudice au droit d'usage et d'exploitation de la terre acquis par occupation dans les termes des alinéas a/ et b/ de l'article antérieur.
  3. Le processus de titrement (/titrage) du droit d'usage et d'exploitation de la terre inclut le rapport des autorités administratives locales, précédé de la consultation des communautés respectives, aux fins de confirmation de ce que la zone est libre et n'a pas d'occupants.
  4. Les titres émis pour les communautés locales sont nominatifs, conformément à la dénomination que celles-ci ont adoptée.
  5. Les particuliers, hommes et femmes, membres d'une communauté locale peuvent solliciter des titres individualisés, après le démembrement du terrain respectif des zones de la communauté.
- (ma traduction)

## **L'égalité formelle entre hommes et femmes**

La Loi de 1997 introduit à plusieurs reprises l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne le foncier. Les femmes peuvent détenir des droits d'usage et exploitation (art. 10). Des femmes membres d'une communauté locale peuvent solliciter un titre individualisé (art. 13). Elles peuvent témoigner pour attester l'usage et l'exploitation de la terre d'un tiers (art. 15, alinéa 2).

## **Conclusion**

L'articulation des termes dans la Constitution et dans la Loi sur les terres conduit à préciser le sens des mots en matière foncière. Est étatique ce qui concerne l'intégralité du territoire, sans exceptions. Est publique la part des biens qui servent à la satisfaction de l'intérêt du peuple mozambicain dans son ensemble. Est national, enfin, ce qui peut être défini comme servant à la gestion de la propriété globale de l'État.

## **Éléments de discussion**

### **Nouveauté relative de la Loi**

La Loi de 1997 a souvent été louée pour la reconnaissance des droits des communautés locales qu'elle inscrit explicitement dans son texte. Il y a nouveauté dans les années 90 par rapport à d'autres pays africains dans lesquels ces droits ne sont pas formellement reconnus. Cependant, l'examen des termes de l'Acte Colonial portugais de 1933, à valeur constitutionnelle, permet de constater que la nouveauté est, sur le plan formel, relative (Cambaza 2009, p. 6-7). On lit en effet, dans les articles 17 et 22 :

*« A lei garante aos indígenas, nos termos por ela declarados, a propriedade e posse dos seus terrenos e culturas, devendo ser respeitado este princípio em todas as concessões feitas pelo Estado » (artigo 17) ;*

*« Nas colónias atender-se-á ao estado de evolução dos povos nativos, havendo estatutos especiais dos indígenas, que estabeleçam para estes, sob a influência do direito público e privado português, regimes jurídicos de contemporização com os seus usos e costumes individuais, domésticos e sociais, que não sejam incompatíveis com a moral e com os ditames de humanidade » (artigo 22).*

« La loi garantit aux indigènes, dans les termes par elle déclarés, la propriété et la possession de leurs terrains et cultures, ce principe devant être respecté dans toutes les concessions faites par l'État » (art. 17)

« Dans les colonies, on sera attentif à l'état d'évolution des peuples natifs, disposant des statuts spéciaux des indigènes, qui établissent pour ceux-ci, sous l'influence du droit public et privé portugais, des régimes juridiques donnant satisfaction à leurs usages et coutumes individuels, domestiques et sociaux, qui ne soient pas incompatibles avec la morale et les idées d'humanité » (art. 22).

(ma traduction)

La Loi organique d'Outremer de 1954, dans son article 35, a limité à l'usage et à l'usufruit (*uso e fruição*) le droit des indigènes sur leurs terres, supprimant la référence à la propriété qui figurait dans l'Acte colonial.

Bien entendu, la loi coloniale portugaise n'avait pas pour but de promouvoir les communautés locales, mais bien au contraire de les cerner pour les réduire et exploiter leur territoire. C'est

la raison pour laquelle la comparaison entre ces textes coloniaux et la Loi de 1997 reste, évidemment, purement formelle.

### **Le concept de communauté locale**

La communauté locale est définie par la loi de 1997 en ces termes :

*Communauté locale* : groupe de familles et d'individus, vivant dans une circonscription territoriale du niveau de la localité ou inférieur, qui vise à la sauvegarde des intérêts communs par la protection des zones d'habitat, des zones agricoles, cultivées ou en jachère, forêts, sites d'importance culturelle, pâturages, sources d'eau et zones d'épanchement.

(ma traduction)

Comme le fait remarquer V. Cambaza (2009, p. 5), on n'est pas très loin, avec cette définition, de la *freguesia* d'origine portugaise, laquelle est bien un groupe de familles qui, à l'intérieur du territoire municipal d'un *Concelho*, développe une action commune à l'aide d'organes propres. Mais différentes acceptions ont été mises en œuvre à l'occasion de projets, notamment de projets de protection des ressources naturelles. Dans le projet Delta Zambeze-IUCN, la communauté est définie comme étant un groupe d'intérêt (groupe de pêcheurs, de producteurs agricoles, par exemple). D'autres projets (par exemple le projet GERFFA) prétendent que la communauté est celle des « utilisateurs des ressources naturelles », tous ceux qui ont intérêt à la préservation des ressources naturelles, qu'ils soient ou non résidents.

Trois paramètres peuvent intervenir pour cerner le concept : la localisation géographique, les liens communs, et l'interaction sociale. Aujourd'hui, le débat tourne autour de la notion d'*empoderamento* (qui traduit l'anglais *empowerment*) : renforcement du pouvoir de la population ; responsabilisation de la population.

Aujourd'hui, on compte une centaine de communautés ayant réussi à faire valoir leurs droits et à faire approuver leur délimitation territoriale.

Ce à quoi nous assistons avec l'application de ces textes et le nouvel ordre juridique mis en place depuis 1990, c'est à une « retradicionalização » du régime des terres ou à un retour à la tradition (Cambaza 2009, p. 10, 13). Autrement dit, le point de débat posé par la reconnaissance des droits des communautés locales, est qu'il y a risque de recul, aussi bien de la part de l'État que des paysans, parce que ces textes sont « le produit d'une interaction complexe et non orchestrée de facteurs économiques, politiques et sociaux, ce résultat donnant les bases d'une alliance politique entre l'administration locale et certains anciens roitelets » (Cambaza 2009, p. 13). La disposition constitutionnelle sur la terre, la Loi de 1997 et le décret 15/2000 (fixant les relations entre les autorités des communautés et l'administration locale) seraient donc le moyen, pour le FRELIMO et l'État mozambicain, de légitimer leur pouvoir en s'appuyant sur les hiérarchies traditionnelles.

### **L'augmentation des conflits pour la possession de la terre**

On doit noter que la clarté formelle de la Loi de 1997 n'a pas empêché les conflits pour la terre. Ceux-ci ont augmenté depuis cette date.

« Cependant, les conflits pour la possession effective de la terre se sont intensifiés, tout particulièrement entre le secteur formel et les occupants, sur la base du droit coutumier, lesquels (conflits) ne se sont jamais éteints même en tenant compte des principes et des règles de négociation et de bénéfice mutuel et équilibré définis dans la Loi des Terres de 1997 »

(*Relatorio*, MARP, p. 51 ; ma traduction)

La raison est qu'il existe un fossé important entre le type de gouvernance que les citoyens aimeraient voir, et ce qui se passe de fait sur le terrain. Le formalisme des textes cède le pas devant les réalités. Chacun reconnaît que les textes prévoient et organisent la consultation des citoyens et des communautés locales, mais avec la sensation que tout est déjà décidé. Dans les revendications en jeu, il y a la vente des terres sous les yeux des communautés impuissantes (*Relatório*, MARP, p. 108).

Une autre raison est l'importance de l'investissement improductif des élites sociales du pays, d'origine urbaine, qui reçoivent des concessions importantes et ne les exploitent pas ou pas suffisamment par absentéisme. L'absence de crédit peut aussi jouer en ce sens.

### **Le débat sur la terre cache un débat plus général**

Ainsi le débat sur la terre cache un débat plus général sur la gouvernance (*Relatório*) et le développement rural (Hanlon 2002).

Diverses propositions ont déjà été faites pour améliorer la situation. Les plus importantes concernent le maintien d'un équilibre entre les différentes formes de possession et d'activités, de la communauté locale et de la petite paysannerie à la grande entreprise agro-industrielle. Mais pour les communautés locales, l'accomplissement des processus de reconnaissance de leurs droits dans toutes leurs conséquences est encore insuffisant et doit être assumé dans la continuité. Pour la paysannerie pauvre comme pour les communautés locales, la garantie du crédit doit exister. Mais on débat pour savoir quelle part doit prendre l'État dans l'organisation et la garantie du crédit rural.

Dans la société rurale mozambicaine, il n'existe quasiment pas d'agriculture de subsistance au sens strict, parce que dans presque toutes les familles paysannes on rencontre un salarié agricole. Ceci est dû notamment au fait que l'État mozambicain, par tradition coloniale, post-coloniale et socialiste, favorise les grandes planifications, ce qui provoque la transformation de la paysannerie en salariat.

### **La question de la propriété privée**

La question de la propriété privée est régulièrement débattue au Mozambique et tout aussi régulièrement rejetée dans les positions du FRELIMO, parti au pouvoir. Plusieurs hommes politiques — comme le ministre Hélder Muteia en 2001 — ont suggéré de commencer à réfléchir à la possibilité d'ouvrir un marché de la terre (Hanlon 2002, p. 15-16). Les arguments développés sont précisément issus des insuffisances dans l'application de la Loi de 1997. On a, par exemple, fait valoir que la terre des communautés locales, une fois reconnue et délimitée, pourrait devenir leur pleine propriété, et, d'autre part, que la terre des "agriculteurs commerciaux" pourrait l'être également. On a également fait observer qu'en ouvrant un marché sur les titres, on ferait que seuls ceux-ci soient vendus et non pas la terre elle-même.

L'opposition à la privatisation fait valoir que la privatisation serait ouvrir la porte au marché spéculatif des titres et céder à la pression des élites urbaines qui disposent de concessions de terres sans les exploiter. Elle trouve aussi des arguments dans l'analyse des experts qui reconnaissent que la position de la Banque Mondiale des années 70, à savoir la transformation des modes communautaires de possession en modes individuels et privés, doit être nuancée au profit de la reconnaissance des droits communautaires lorsque ceux-ci peuvent garantir une meilleure efficacité. De la même façon, la petite exploitation n'est plus synonyme d'improductivité (Deininger et Binswanger 1999).

En fait, il existe déjà un marché de la terre au Mozambique, entre élites urbaines, dans les zones péri-urbaines, dans les zones rurales irriguées, ainsi que des ventes de parcelles pauvres dans les villes.

La question a été relancée en 2009 par le processus connu sous le nom de *Mecanismo Africano de Avaliação de Pares* (MARP). Au Sommet de l'Union Africaine en juillet 2009 en Libye, une commission a recommandé à l'État mozambicain de privatiser la terre pour favoriser l'activité économique. Cette recommandation est issue des travaux d'une commission qui comprenait des personnalités africaines et mozambicaines, dont Graça Machel (veuve du premier Président du Mozambique), et une mission envoyée par l'Union Africaine.

Le président de la République du Mozambique a refusé, pour son pays, l'analyse contenue dans le rapport.

## **Conclusion**

En conclusion, on peut relever le fait que la législation sur les terres, indépendamment des choix idéologiques qui en expliquent l'orientation, offre des conditions formelles satisfaisantes, propres à garantir, au moins sur le papier, la diversité des agricultures et le respect des droits des communautés coutumières. Elle a d'ailleurs été remarquée et louée pour ces raisons (Cambaza 2009). Mais, sans un accompagnement politique fort, ce cadre peut se révéler source de difficultés et conduire à une augmentation rapide du salariat agricole d'un côté, et au maintien d'une agriculture très pauvre par privation de crédit, et même à une situation d'accoutumance à ce fait, de l'autre.

Gérard Chouquer, octobre 2010

## **Annexe**

# **Loi des terres 19/97 du 1er octobre 1997, au Mozambique. Traduction française**

« En tant que moyen universel de création de richesse et de bien-être social, l'usage et exploitation de la terre est un droit de tout le peuple mozambicain.

Le défi que le pays affronte pour le développement, ainsi que l'expérience dans l'application de la loi 6/79 du 3 juillet, Loi des terres, indiquent la nécessité de sa révision, de façon à la mettre en accord avec la nouvelle conjoncture politique, économique et sociale et à garantir l'accès et la sécurité de la possession de terre, tant pour les paysans mozambicains que pour les investisseurs nationaux et étrangers.

On prétend, ainsi, stimuler l'usage et l'exploitation de la terre, de façon à ce que cette ressource, la plus importante de toutes celles dont le pays dispose, soit valorisée et contribue au développement de l'économie nationale.

Dans ces termes et dans le cadre de la prescription du n° 1 de l'article 135 de la Constitution, l'Assemblée de la République détermine :

### **Chapitre 1**

#### **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

##### **Article 1 – Définitions**

Pour la mise en œuvre de la présente Loi, on entend par :

1. *Communauté locale* : groupe de familles et d'individus, vivant dans une circonscription territoriale du niveau de la localité ou inférieur, qui vise à la sauvegarde des intérêts communs par la protection des zones d'habitat, des zones agricoles, cultivées ou en jachère, forêts, sites d'importance culturelle, pâturages, sources d'eau et zones d'épanchement.
2. *Droit d'usage et d'exploitation de la terre* : droit que les personnes particulières ou collectives et les communautés locales acquièrent sur la terre, dans les exigences et les limites de la présente Loi.
3. *Domaine public* : zones destinées à la satisfaction de l'intérêt public.
4. *Exploitation forestière* : activité d'exploitation de la terre visant à répondre aux nécessités du groupe familial, utilisant de façon prédominante la capacité de travail des mêmes.
5. *Licence spéciale* : document qui autorise la réalisation de n'importe quelles activités économiques dans les zones de protection totale ou partielle.
6. *Carte d'utilisation de la terre* : carte qui montre toute l'occupation de la terre, incluant la localisation de l'activité humaine et les ressources naturelles existantes dans une zone déterminée.
7. *Occupation* : forme d'acquisition du droit d'usage et d'exploitation de la terre par des particuliers, ressortissants nationaux, qui, de bonne foi, utilisent la terre depuis au moins dix ans, ou par les communautés locales.
8. *Personne collective nationale* : toute société ou institution constituée et enregistrée dans les termes de la législation mozambicaine, ayant son siège dans la République du

Mozambique, dont le capital social appartient, au moins à concurrence de 50 %, à des citoyens nationaux, sociétés ou institutions mozambicaines, privées ou publiques.

9. *Personne collective étrangère* : toute société ou institution constituée dans les termes de la législation mozambicaine ou étrangère, dont le capital social est détenu à plus de 50% par des citoyens, sociétés ou institutions étrangères.
10. *Personne particulière nationale* : tout citoyen de nationalité mozambicaine.
11. *Personne particulière étrangère* : tout particulier dont la nationalité n'est pas mozambicaine.
12. *Plan d'exploitation* : document présenté par le requérant d'une demande d'usage et de mise à profit de la terre, décrivant l'ensemble des activités, travaux et constructions qu'il s'engage à réaliser, selon un calendrier déterminé.
13. *Plan d'utilisation de la terre* : document approuvé par le Conseil des Ministres, qui vise à fournir, de façon complète, les orientations pour le développement général et sectoriel d'une zone géographique déterminée.
14. *Plan d'urbanisation* : document qui établit l'organisation des périmètres urbains, leurs conception et forme, paramètres d'occupation, dévolution des constructions, valeurs patrimoniales à protéger, lieux destinés à l'installation d'équipement, espaces libres et le tracé schématique du réseau viaire et des infrastructures principales.
15. *Propriété de la terre* : droit exclusif de l'État, consacré dans la Constitution de la République du Mozambique, intégrant, au-delà de tous les droits du propriétaire, la faculté de déterminer les conditions de son usage et de son exploitation par des particuliers ou des collectivités.
16. *Requérant* : particulier ou collectivité qui sollicite, par écrit, l'autorisation d'usage et d'exploitation de la terre sur la base de la présente Loi.
17. *Titulaire* : particulier ou collectivité qui a le droit d'usage et d'exploitation de la terre, sur la base d'une autorisation ou par le moyen de l'occupation.
18. *Titre* : document émis par les Services Publics du Cadastre, généraux ou urbains, prouvant le droit d'usage et d'exploitation de la terre.
19. *Zone de protection de la nature* : bien du domaine public, destiné à la conservation ou à la préservation de certaines espèces animales et végétales, de la biodiversité, de monuments historiques, paysagistiques et naturels, sur un mode de gestion impliquant préférentiellement la participation des communautés locales, déterminé par une législation spécifique.

## **Article 2 — Objet**

La présente Loi établit les termes selon lesquels se fait la constitution, l'exercice, la transmission et l'extinction du droit d'usage et d'exploitation de la terre.

## **Chapitre 2**

### **PROPRIÉTÉ DE LA TERRE ET DOMAINE PUBLIC**

#### **Article 3 – Principe général**

La terre est la propriété de l'État et ne peut être vendue ou, d'une quelconque autre forme, aliénée, hypothéquée ou saisie.

#### **Article 4 — Fonds étatique de terres**

Dans la République du Mozambique, toute la terre constitue le Fonds Étatique de Terres.

#### **Article 5 – Cadastre National des Terres**

1. Le Cadastre National des Terres comprend la totalité des données nécessaires, particulièrement, pour :

- a/ connaître la situation économique-juridique des terres ;
- b/ connaître les types d'occupation, d'usage et d'exploitation, tout autant que l'évaluation de la fertilité des sols, aires forestières, réserves hydriques de faune et de flore, zones d'exploitation minière et de mise à profit touristique ;
- c/ organiser efficacement l'utilisation de la terre, sa protection et sa conservation ;
- d/ déterminer les régions propres aux productions spécialisées.

2. Le Cadastre National des Terres procède à la qualification économique des données définies dans l'alinéa antérieur du présent article, de façon à permettre de fonder la planification et la distribution des ressources du pays.

### **Article — 6 Domaine public**

Sont du Domaine public les zones de protection totale et partielle.

### **Article 7 — Zones de protection totale**

Sont considérées zones de protection totale les zones destinées aux activités de conservation ou de préservation de la nature et de défense et de sécurité de l'État.

### **Article 8 — Zones de protection partielle**

Sont considérées zones de protection partielle :

- a/ le lit des eaux intérieures, de la mer territoriale et de la zone économique exclusive ;
- b/ la plateforme continentale ;
- c/ la bande du rivage maritime et du contour des îles, baies et estuaires, mesurée depuis la ligne des plus grandes marées hautes jusqu'à 100 mètres vers l'intérieur du territoire ;
- d/ la bande de terrain limitrophe jusqu'à 100 mètres des sources d'eau ;
- e/ la bande de terrain limitrophe autour des barrages et des retenues d'eau jusqu'à 250 mètres ;
- f/ les terrains occupés par les voies ferrées d'intérêt public et par les gares respectives, avec une bande limitrophe de 50 mètres de chaque côté de l'axe de la voie ;
- g/ les terrains occupés par les autoroutes et routes à quatre voies, les installations et conduites aériennes, superficielles, souterraines et sous-marines d'électricité, de télécommunications, pétrole, gaz et eau, avec une bande limitrophe de 50 mètres de chaque côté, ainsi que les terrains occupés par les routes, avec une bande limitrophe de 30 mètres pour les routes primaires et de 15 mètres pour les routes secondaires et tertiaires ;
- h/ la bande de deux kilomètres le long de la frontière terrestre ;
- i/ les terrains occupés par les aéroports et aérodromes, avec une bande limitrophe de 100 mètres ;
- j/ la bande de terrain de 100 mètres limitrophe des installations militaires et autres installations de défense et de sécurité de l'État.

### **Article 9 — Licences spéciales pour l'exercice des activités dans les zones de protection totale et partielle**

Dans les zones de protection totale et partielle on ne peut pas acquérir des droits d'usage et d'exploitation de la terre, cependant, peuvent être émises des licences pour l'exercice d'activités déterminées.

## **Chapitre 3**

## **DROIT D'USAGE ET D'EXPLOITATIONS DE LA TERRE**

### **Article 10 — Sujets nationaux**

1. Peuvent être assujetties au droit d'usage et d'exploitation de la terre les personnes nationales, collectives ou particulières, hommes et femmes, ainsi que les communautés locales.
2. Les personnes nationales, collectives ou particulières, peuvent obtenir le droit d'usage et d'exploitation de la terre, individuellement ou ensemble avec d'autres personnes particulières ou collectives, sous la forme de co-titularité.
3. Le droit d'usage et d'exploitation de la terre des communautés locales obéit aux principes de la co-titularité, pour tous les effets de cette Loi.

### **Article 11 — Sujets étrangers**

Les personnes particulières et collectives étrangères peuvent être assujetties au droit d'usage et d'exploitation de la terre, du moment qu'elles ont un projet d'investissement dûment approuvé et qu'elles observent les conditions suivantes :

- a/ si ce sont des particuliers, du moment qu'ils résident depuis au moins cinq ans dans la République du Mozambique ;
- b/ si ce sont des personnes collectives, du moment qu'elles sont constituées ou enregistrées dans la République du Mozambique.

### **Article 12 — Acquisition**

Le droit d'usage et d'exploitation de la terre est acquis par :

- a/ occupation par des particuliers et par les communautés locales, selon les normes et les pratiques coutumières en ce qu'elles ne s'opposent pas à la Constitution ;
- b/ occupation par des particuliers nationaux qui, de bonne foi, exploitaient la terre depuis au moins dix ans ;
- c/ autorisation de demande présentée par des particuliers ou des personnes collectives dans la forme établie par la présente Loi.

### **Article 13 — Titrement (/Titrage)**

1. Le titre sera émis par les Services Publics du Cadastre, généraux ou urbains.
2. L'absence de titre ne porte pas préjudice au droit d'usage et d'exploitation de la terre acquis par occupation dans les termes des alinéas a/ et b/ de l'article antérieur.
3. Le processus de titrement (/titrage) du droit d'usage et d'exploitation de la terre inclut le rapport des autorités administratives locales, précédé de la consultation des communautés respectives, aux fins de confirmation de ce que la zone est libre et n'a pas d'occupants.
4. Les titres émis pour les communautés locales sont nominatifs, conformément à la dénomination que celles-ci ont adoptée.
5. Les particuliers, hommes et femmes, membres d'une communauté locale peuvent solliciter des titres individualisés, après le démembrement du terrain respectif des zones de la communauté.

### **Article 14 — Enregistrement**

La constitution, la modification, la transmission et l'extinction du droit d'usage et d'exploitation de la terre sont sujets à enregistrement.

L'absence d'enregistrement ne porte pas préjudice au droit d'usage et d'exploitation de la terre acquise par occupation, dans les termes des alinéas a/ et b/ de l'article 12, dès lors que dûment confirmés dans les termes de la présente Loi.

### **Article 15 — Preuve**

La confirmation du droit d'usage et d'exploitation de la terre peut être faite au moyen :

- a/ de la présentation du titre respectif ;

- b/ de la preuve testimoniale présentée par les membres, hommes et femmes, des communautés locales ;
- c/ de l'expertise et autres moyens permis légalement.

#### **Article 16 — Transmission**

1. Le droit d'usage et d'exploitation de la terre peut être transmis par héritage, sans distinction de sexe.
2. Les titulaires du droit d'usage et d'exploitation de la terre peuvent transmettre, entre vifs, les infrastructures, constructions et améliorations qui s'y trouvent, au moyen d'une écriture publique précédée de l'autorisation de l'entité étatique compétente.
3. Dans les cas référés au numéro antérieur, la transmission est annotée dans le titre respectif.
4. Dans le cas d'immeubles urbains, avec la transmission de l'immeuble, on transmet le droit d'usage et d'exploitation du terrain correspondant.
5. Le titulaire du droit d'usage et d'exploitation de la terre peut constituer une hypothèque sur les biens immeubles et les améliorations que, dûment autorisé, il a effectuées dans le terrain ou sur lesquels il a légalement acquis le droit de propriété.

#### **Article 17 — Délai**

1. Le droit d'usage et d'exploitation de la terre aux fins d'activités économique est sujet à un délai maximum de 50 ans, renouvelable pour une période identique, à la demande de l'intéressé. Après la période de renouvellement, une nouvelle demande doit être présentée.
2. N'est pas sujet à délai le droit d'usage et d'exploitation de la terre :
  - a/ acquise par occupation par les communautés locales ;
  - b/ destiné à l'habitation propre ;
  - c/ destiné à l'exploitation familiale exercée par des particuliers nationaux.

#### **Article 18 — Extinction du droit d'usage et d'exploitation de la terre**

1. Le droit d'usage et d'exploitation de la terre s'éteint :
  - a/ par la non exécution du plan d'exploitation ou du projet d'investissement, sans motif justifié, dans le calendrier établi dans l'agrément de la demande, quand bien même les obligations fiscales ont été remplies.
  - b/ par révocation du droit d'usage et d'exploitation de la terre pour des motifs d'intérêt public, précédée du paiement d'une juste indemnisation et/ou compensation ;
  - c/ au terme du délai ou de son renouvellement ;
  - d/ par le renoncement du titulaire.
2. En cas d'extinction du droit d'usage et d'exploitation de la terre, les améliorations inamovibles retournent en faveur de l'État.

### **Chapitre 4**

## **EXERCICE D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES**

#### **Article 19 — Plan d'exploitation**

Le requérant d'une demande de droit d'usage et d'exploitation de la terre doit présenter un plan d'exploitation.

#### **Article 20 — Octroi de licences et droit d'usage et d'exploitation de la terre**

L'approbation de la demande du droit d'usage et d'exploitation de la terre ne dispense pas de l'obtention de licences et autres autorisations exigées par :

- a/ la législation applicable à l'exercice des activités économiques envisagées, notamment les activités agro-pastorales ou agro-industrielles, industrielles, touristiques, commerciales, de pêche et minières et à la protection du milieu environnant ;
- b/ les directives des plans d'usage de la terre.

### **Article 21 — Délai des licences**

Le délai des licences sera fixé en accord avec la législation applicable, indépendamment du délai autorisé pour l'exercice du droit d'usage et d'exploitation de la terre.

## **Chapitre 5 COMPÉTENCES**

### **Article 22 — Aires non couvertes par des plans d'urbanisation**

Dans les aires non couvertes par des plans d'urbanisation, il appartient :

1. Aux Gouverneurs Provinciaux :

- a/ d'autoriser les demandes d'usage et d'exploitation de la terre de zones jusqu'à la limite maximum de 1000 hectares ;
- b/ d'autoriser les licences spéciales dans les zones de protection partielle ;
- c/ de donner un avis sur les demandes d'usage et d'exploitation de la terre relatives aux zones qui correspondent à la compétence du Ministre de l'Agriculture et des Pêches.

2. Au Ministre de l'Agriculture et des Pêches :

- a/ d'autoriser les demandes d'usage et d'exploitation de la terre de zones comprises entre 1000 et 10 000 hectares ;
- b/ d'autoriser les licences spéciales dans les zones de protection totale ;
- c/ de donner un avis sur les demandes d'usage et d'exploitation de la terre relatives aux zones qui dépassent sa compétence.

3. Au Conseil des Ministres :

- a/ d'autoriser les demandes d'usage et d'exploitation de la terre qui dépassent la compétence du Ministre de l'Agriculture et des Pêches, dès lors qu'elles sont insérées dans un plan d'utilisation de la terre ou dont l'encadrement soit possible par une carte de l'usage de la terre.
- b/ de créer, modifier ou éteindre des zones de protection totale et partielle ;
- c/ de délibérer sur l'utilisation du lit des eaux territoriales et de la plateforme continentale.

### **Article 23 — Conseils Municipaux et de Localité et Administrateurs de district**

Il revient aux Présidents des Conseils Municipaux et de Localité et aux Administrateurs de District, dans les lieux où il n'existe pas d'organes municipaux, d'autoriser les demandes d'usage et d'exploitation de la terre dans les aires couvertes par des plans d'urbanisation et dès lors qu'ils ont des services publics de cadastre.

### **Article 24 — Communautés locales**

1. Dans les zones rurales, les communautés locales participent :

- a/ à la gestion des ressources naturelles ;
- b/ à la résolution des conflits ;
- c/ au processus de titement, conformément à ce qui est établi au n°3 de l'article 13 de la présente Loi ;
- d/ à l'identification et à la définition des limites des terrains qu'elles occupent.

2. Dans l'exercice des compétences référées aux alinéas a/ et b/ du n°1 du présent article, les communautés locales utilisent, entre autres, les normes et les pratiques coutumières.

## **Chapitre 6**

### **PROCESSUS D'AUTORISATION DE DEMANDES D'USAGE ET D'EXPLOITATION DE LA TERRE**

#### **Article 25 — Autorisation provisoire**

1. Après la présentation de la demande d'usage et d'exploitation de la terre, une autorisation provisoire est émise.
2. L'autorisation provisoire a la durée maximale de cinq ans pour les ressortissants nationaux et de deux ans pour les étrangers.

#### **Article 26 — Autorisation définitive**

Dès que le plan d'exploitation pour la période d'autorisation provisoire a été accompli, l'autorisation définitive d'usage et d'exploitation de la terre est donnée et le titre correspondant est émis.

#### **Article 27 — Révocation de l'autorisation provisoire**

Dans le terme de l'autorisation provisoire, et sur le constat du non accomplissement du plan d'exploitation sans motifs justifiés, celle-ci peut être révoquée, sans droit à l'indemnisation pour les immeubles inamovibles réalisés entretemps.

## **Chapitre 7**

### **PAIEMENTS**

#### **Article 28 — Impôts**

1. Les titulaires du droit d'usage et d'exploitation de la terre sont sujets au paiement d'impôts, dont la valeur est déterminée en tenant compte de la localisation des terrains, à leur dimension et à la finalité de leur usage et exploitation, à savoir :
  - a/ impôt d'autorisation ;
  - b/ impôt annuel, lequel pourra être progressif ou régressif, en accord avec les investissements réalisés.
2. Des impôts préférentiels sont fixés pour les citoyens nationaux.

#### **Article 29 — Utilisation gratuite de la terre**

L'usage et exploitation de la terre est gratuit quand il est destiné :

- a/ à l'État et à ses institutions ;
- b/ aux associations d'utilité publique reconnues par le Conseil des Ministres ;
- c/ aux exploitations familiales, aux communautés locales, et aux particuliers qui en font partie ;
- d/ aux coopératives et associations agro-pastorales nationales de petite échelle.

## **Chapitre 8**

### **DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES**

#### **Article 30 — Représentation**

Les mécanismes de représentation et d'action des communautés locales, en ce qui concerne les droits d'usage et d'exploitation de la terre sont fixés par la loi.

#### **Article 31 — Plans d'utilisation de la terre**

Les principes pour l'élaboration et l'agrément de plans d'utilisation de la terre sont définis par la loi.

**Article 32 — Application de la Loi**

1. Les droits d'usage et d'exploitation de la terre, qu'ils soient acquis par occupation ou par agrément d'une demande, se règlent en référence à la présente Loi, les droits acquis étant sauvegardés.
2. La résolution des conflits sur la terre est de la compétence de la juridiction mozambicaine.

**Article 33 — Réglementation**

Il revient au Conseil des Ministres d'approuver la réglementation/application de la présente Loi.

**Article 34 — Législation antérieure**

Sont révoquées les Lois n° 6/79, du 3 juillet, et n° 1/86 du 16 avril, et la législation trop antérieure contraire à la présente Loi.

**Article 35 — Entrée en vigueur**

La présente Loi entre en vigueur 90 jours après sa publication.

Approuvée par l'Assemblée de la République, le 31 juillet 1997.

Le Président en exercice de l'Assemblée de la République, Abdul Carimo Mahomed Issá.

Promulguée le 1<sup>er</sup> octobre 1997.

Destinée à être publiée.

Le Président de la république, Joaquim Alberto Chissano. »

(ma traduction, octobre 2010)

## 5

# Le régime foncier du Ghana

## Un modèle paramontal, fiduciaire et administratif

### Nature du régime foncier du Ghana

L'originalité du Ghana est de fournir un bon exemple d'un pays qui, pour asseoir le contrôle sur la terre, ne passe pas par une forme de domanialité intégrale ou quasi intégrale, comme dans d'assez nombreux autres pays africains, mais par un processus de contrôle de la terre coutumière des chefferies (dite *stool* et *skin lands*), qui s'avère à la fois paramontal, fiduciaire et administratif. Ainsi le modèle ghanéen ne recourt pas à la notion de régime de domanialité présente dans le droit colonial français, mais à un modèle anglais de common law.

Il y a paramontalisation du fait de la reconnaissance étagée et hiérarchique des chefferies et des sous-groupes qu'elles engendrent, ce qui donne les degrés de la structure paramontale coutumière : *stools* (ou *skins*) ; *substools* ; *lineages* ; *clans* ; *families* ; individus. La répartition des niveaux se fait en associant un niveau allodial, un niveau d'usufruit, enfin un niveau contractuel ou locatif.

Ensuite, pour fonder les relations entre ces niveaux, une série de montages fiduciaires font que la propriété personnelle est, pour le cas le plus courant, une tenure en *freehold* soumise à des formes d'adscriptio<sup>21</sup> et de solidarisation, soit au niveau du *stool*, soit du *substool* ou lignage, soit du clan, soit de la famille. À ces divers niveaux de la structure paramontale, la mise en saisine se fait sur une base fiduciaire prenant la forme d'un *trust* : le chef du *stool* (*Paramount Chief* qui dispose du titre allodial le plus global), investit à son tour d'un titre sub-allodial le

---

<sup>21</sup> Un système foncier qui implique la mise en saisine régulière et renouvelée des membres du groupe, du lignage, du clan, ou de la famille, ne peut fonctionner si la terre fait l'objet d'un marché complètement ouvert. Une forme d'adscriptio ou attache des terres et des hommes aux lieux est généralement nécessaire, ce qui interdit par exemple de vendre la terre à quelqu'un de complètement extérieur au lieu. Mais, je relève avec intérêt l'opinion plutôt contraire de Kasim Kasanga (2000, p. 64), qui écrit à propos du système foncier ghanéen coutumier : « l'une des caractéristiques d'un bon système foncier est l'encouragement à la libre circulation des personnes. Ainsi, en facilitant l'acquisition d'intérêts dans la terre dans diverses régions du Ghana, les systèmes fonciers se montrent progressistes et sont l'un des véhicules de l'unité nationale ».

chef du *substool*, ou celui du clan, ou celui de la famille. Il les met en saisine de l'intérêt dans la terre (intérêt qui se traduit par un *estate of land*, avec un *allodial title*), et ce chef investi met à son tour en saisine les membres de son groupe.

Enfin, le contrôle administratif de cette gestion est assuré par des organismes publics qui vérifient que l'usage que est fait des terres n'entre pas en contradiction avec la planification régionale, ni avec les projets d'investissements.

- Concernant le modèle agraire auquel se rattache le système foncier du Ghana, on retiendra :
- la présence de plusieurs droits à la base : droit coutumier (Constitution de 1992, art. 11-2 et 11-3), droit anglo-saxon (la *Common law* et l'*equity* étant reconnues au niveau constitutionnel, art. 11-2) ; en revanche, l'influence du droit islamique n'est pas mentionnée ;
  - la présence de droits agraires hétérogènes ou polyterritorialisés : droit des terres publiques ; droit des *stools* ; droit des *skins* ; droit des terres privées.
  - la présence de niveaux de paramontalisation : *tools*, *sub-stools*, *clans*, *families*, individus.
  - enfin, la présence de faisceaux d'utilités (*bundle of rights*) pour définir la "propriété", par exemple pour désigner les contenus de la "tenure libre" (*freehold*) : usage, aliénation, exclusion, droit aux bénéfices, transmission par héritage.

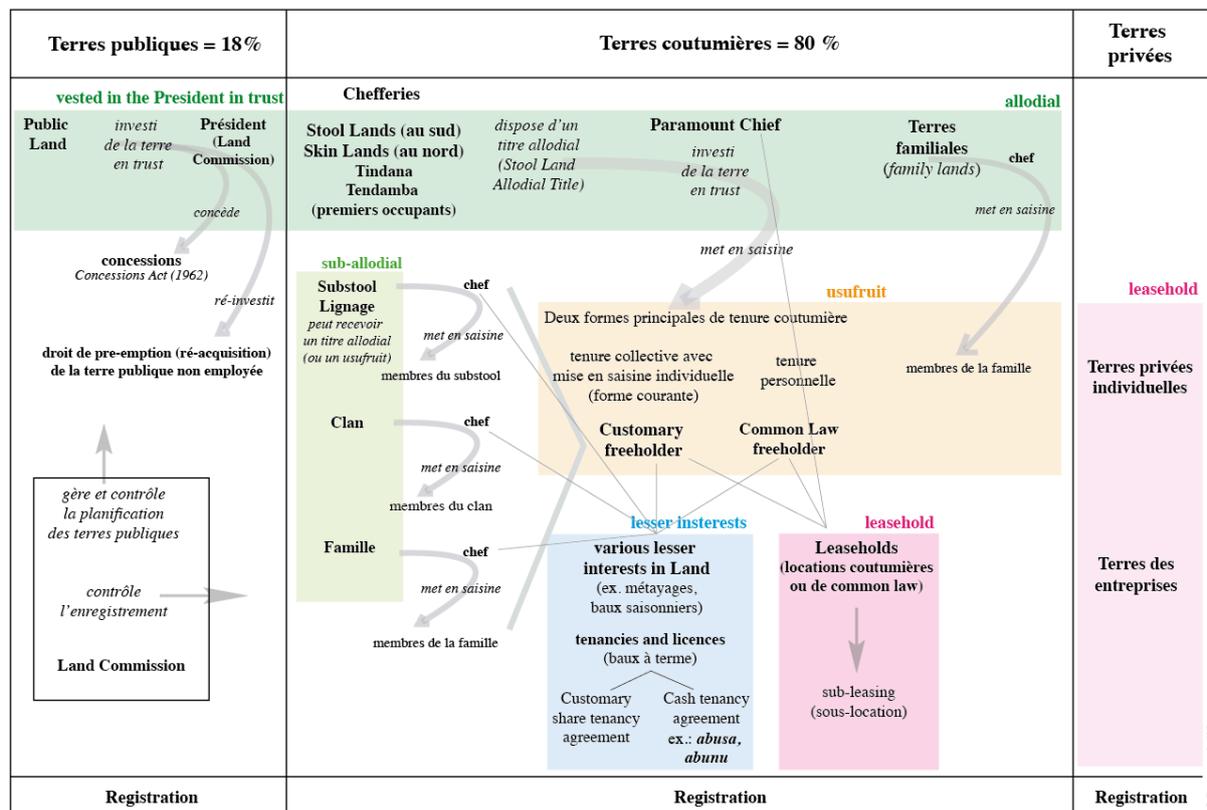


Fig. 11 - L'organisation foncière théorique du Ghana depuis la loi de 1986 et la constitution de 1992

## Le bilan de la colonisation anglaise

Le bilan de la colonisation est très différencié. Il est de fait que le pouvoir colonial britannique a cherché à imposer une forme de domanialité sur l'ensemble du pays, d'abord en assignant directement à la reine les terres en friche, les forêts et les zones minières (loi de 1894), puis en introduisant l'idée de terres de la Couronne (ordonnance de 1897). Mais la greffe a mal pris.

Le principe du droit coutumier ghanéen selon lequel il ne saurait y avoir de terres vacantes et sans maîtres car chaque parcelle a un propriétaire a permis de résister aux pressions coloniales, au moins dans le Sud du pays. Au contraire, dans le Nord, devenu Protectorat en 1900, le pouvoir colonial a pu jouer des conflits entre chefferies pour asseoir sa mainmise à un degré tel, que l'un des buts principaux des Constitutions de 1979 et 1992 a été de rendre les terres du Nord à leurs chefferies coutumières en les retirant à la Commission foncière jusque là seule habilitée à les administrer. On considère que la politique coloniale dans le Nord a été à l'origine des problèmes que ces régions ont connus après l'Indépendance.

En revanche, le bilan de l'introduction des formes du droit foncier anglo-saxon est nettement plus tangible, puisque les fonctionnements coutumiers traditionnels se sont prêtés à deux formes de *common law* : la paramontalisation ou étagement des niveaux de mise en saisine, parce qu'elle correspondait à l'étagement des pratiques communautaires coutumières ; la technique fiduciaire du *trust* qui a habillé les pratiques coutumières de notions anglo-saxonnes médiévales et modernes telles que l'alleu, la saisine ou investiture, enfin le *trust*.

Du droit anglo-saxon, le Ghana a aussi hérité de l'épineux problème de la chaîne des titres que le *deeds registration system* implique. Aux difficultés propres de ce système notarié sans véritable publicité foncière, qui laisse l'acquéreur démuni face aux imprécisions et aux fraudes, s'est ajoutée l'incompréhension des sociétés coutumières ghanéennes devant la pratique notariale et l'écrit. Les pratiques de bornage ont continué à être vernaculaires, et les formalités ont plus recouru aux pratiques coutumières (ex. le *guaha*, avec arrachage d'une feuille ou d'une herbe pour désigner le transfert du terrain, ou encore le bris simultané d'un fêtu par le vendeur et l'acheteur suivi de libations) qu'à l'écrit.

## **L'immatriculation ou *registration***

La question de l'enregistrement (*registration*, généralement traduit en français par immatriculation en raison de son caractère juridique) est délicate.

L'option de la loi de 1986, dont c'est l'objectif principal, a été d'adopter le principe d'une inscription généralisée, à caractère juridique, avec des formes de publicité foncière suffisantes pour enrayer les réclamations. Il s'agissait de passer de l'ancien mode d'enregistrement des actes de mutation et des actes notariés (*deeds system*), à un système d'enregistrement des titres de propriété. Mais la réalisation est chaotique et d'une extrême lenteur (dans certaines régions, quelques dizaines d'actes par an). En outre, les enregistrements ont adopté une espèce de purge intégrale en négligeant les actes antérieurs, et en ne se fondant pas sur les anciens actes notariés. Cependant, une récente enquête indique, au contraire, que l'enregistrement des droits n'éteint pas les droits antérieurs en faveur d'une propriété franche non coutumière (Nkuintchua 2016, p. 38). Enfin, comme l'observe Kasim Kasanga (2000, p. 73), l'enregistrement n'a pas commencé par les titres allodiaux, situés au sommet de la hiérarchie des mises en saisine, ce qui n'aide pas à identifier les propriétaires réels, et favorise la spéculation, la fraude et les délits d'initiés. Le résultat est que les banques préfèrent les titres notariés aux certificats d'enregistrement, ce qui est un comble.

Un autre objectif de la loi de 1986 était d'harmoniser les modes de gestion différents selon qu'on se trouve dans les terres publiques, les terres coutumières ou les terres privées, et on a fait, pour cela, le choix de l'enregistrement individuel, ce qui s'avère relativement contradictoire avec la notion d'intérêt ou d'*estate* allodial du chef coutumier paramontal, puisque que celui qui a l'intérêt le plus élevé n'a pas de titre. Aujourd'hui, au Ghana, on ne peut pas trouver un seul titre communautaire, bien que la conversion soit théoriquement possible (Nkuintchua 2016, p. 14). Un tel objectif d'enregistrement nécessitait, également, un

abornement général, ce que le plus récent *Ghana Land Administration Project* (lancé en 2003 pour 25 ans) a envisagé. Selon Bernard Puépi (2015, p. 151), « les résultats connus sont palpables ». En réalité, d'autres experts soulignent que la mise en route de l'enregistrement s'avère piègeante : alors que la loi reconnaît la "propriété" des terres coutumières même sans titres, dans la pratique ce n'est pas le cas, l'absence de titres et l'absence de documents normalisés se retournant contre les occupants coutumiers (Nkuintchua 2016).

Le Ghana est probablement un des meilleurs exemples pour faire la démonstration qu'il n'y a pas, au moins en théorie, de rapport morpho-fonctionnel entre l'immatriculation juridique (en fait le terme est *registration*), et la propriété privée individuelle. Ici, on conçoit très bien l'immatriculation, bien que le régime foncier repose sur le droit coutumier, les faisceaux de droits, le caractère fiduciaire, les mises en saisine, etc. et qu'en définitive, il n'y ait que très peu de véritable propriété privée, exclusive et individuelle. Cependant, le fait que l'enregistrement ne "prenne" pas dans les terres coutumières indique la nature du problème : c'est le rapport à la formalisation par l'écrit, plus qu'à l'enregistrement proprement dit, qui est ici en cause.

### **Prolongements : comment sécuriser un tel système ?**

Peut-on, comme le pensent certains spécialistes du développement, faire de la réforme des systèmes fonciers la condition de la sécurisation foncière et, par conséquent, un des moteurs du développement agricole des pays africains ? Plus généralement : peut-on réduire le foncier à une condition de la vie économique, ou bien est-il plus que cela ?

Elisabeth Gianola a cherché à répondre à ces questions à travers l'exemple du Ghana, du Mali et de la Côte d'Ivoire (Gianola 2000). Son propos est de « discerner quand et comment certains faits sociaux qui accèdent à la vie juridique (à savoir certaines « règles », « droits », « coutumes » et/ou « maîtrises ») doivent être formalisés et institutionnalisés pour contribuer à une sécurisation foncière en phase avec la reproduction sociale des communautés en question » (p. 15). Cette intervention a des implications sociales et politiques qui font que le droit peut acquérir une place et une force dans telle ou telle société.

L'auteure part de l'idée que la promotion de la sécurisation foncière est urgente dans les zones rurales engagées dans des économies de plantation (p. 19). Elle adopte une méthodologie pragmatique, se refusant à construire préalablement une théorie du foncier. Elle constate que deux « modèles intermédiaires » sont disponibles. Le modèle économique, ou modèle des *property rights*, né de l'école libérale, répond au problème en termes de propriété selon le *common law*, et de marché. En identifiant les différents acteurs concrets du foncier, il s'agit de construire une hiérarchie qui se fonde sur les relations interpersonnelles et qui reflète la société. Le modèle patrimonial, d'origine française, est celui qui associe la sécurisation foncière au patrimoine commun et à la notion de maîtrises foncières, en faisant du premier la source des secondes, en accord avec la conception civiliste.

Se situant dans une perspective d'anthropologie juridique appliquée, Elisabeth Gianola renonce à l'approche formaliste du droit qui isole celui-ci de l'univers social. De cette présentation argumentée découle une articulation : commencer par envisager la sécurisation foncière comme une construction socioculturelle ; ensuite, comme une construction juridique. La question devient alors celle-ci : si l'État-Nation connaît un recul au cours du XXI<sup>e</sup> s., une intervention juridique (et laquelle ?) permettra-t-elle de structurer la fonction foncière que les communautés seront conduites à assumer de plus en plus ? Dans la perspective de cet article, la question est alors de savoir si la structure juridique ghanéenne présentée plus haut se prête ou non à cette évolution.

Élizabeth Gianola montre que le choix d'un système juridique n'a pas que des conséquences économiques mais qu'il engage un véritable choix social. Le foncier exprime ainsi un tout social, et croire qu'un processus d'individualisation suffira à régler le problème est notoirement insuffisant. La question de la procédure d'immatriculation est ainsi posée (p. 154), et les résultats de cette politique sont critiqués. S'il doit y avoir formalisation des droits fonciers, cela ne peut se faire qu'au niveau local, et non pas par le biais d'une procédure étatique.

Ensuite, l'auteure entreprend une lecture critique des deux modèles intermédiaires qu'elle a définis et les met en regard de deux autres critères : la reconnaissance de la personne, d'une part ; la capacité à promouvoir le développement économique, d'autre part. Il n'est évidemment pas possible ici de rendre compte des nombreux aspects de sa réflexion. Je choisirai un exemple : son commentaire de la notion de « maîtrise foncière ». Elle observe que la notion de « maîtrise » explicitée par Étienne Le Roy sous-entend un pouvoir, notamment celui d'affecter l'espace. Elle reconnaît que cette notion « a le mérite d'être la première formulation juridique dans le domaine foncier à réussir à capter la spécificité de la relation existant entre les droits et les obligations en Afrique » (p. 243). Autrement dit, la maîtrise foncière reconnaît le caractère indissociable des droits et des obligations qui est propre aux relations africaines. C'est ce qui la conduit à distinguer la « maîtrise », qui correspond aux droits et aux obligations qui sont accordés à une communauté, de la notion de « droit-devoir », qu'il faudrait réserver à la description des droits et des devoirs qui sont garantis par l'État (p. 244).

Pour Élizabeth Gianola, le choix de l'un ou l'autre modèle intermédiaire n'est pas neutre et engage le choix d'un modèle de société. Quel modèle convient le mieux pour telle ou telle région d'Afrique ? Le modèle des *property rights*, qui limite l'intervention de l'État, insiste sur le caractère local des relations et des responsabilités, et génère un mode interne de structuration de la société ? Ou bien le modèle patrimonial, qui suppose l'instauration de l'État de droit, la décentralisation, sans supposer toutefois l'indépendance des communautés par rapport aux autres niveaux de la structuration ? Dans ce cas, on comprend bien combien la résolution des conflits passe par l'accord entre les parties, lesquelles conviennent de recourir à une négociation de niveau externe.

\*\*\*\*\*

Annexe

## Lexique du foncier ghanéen

**Abusa** — Nom d'un accord de faire-valoir indirect passé entre un tenant et un donneur, qui peut être un *allodial owner* ou un *customary freeholder*. Le contrat de métayage prévoit que l'exploitant remet le tiers des récoltes au propriétaire. Voir à : *Lesser interests in land*.

**Abunu** — Nom d'un accord de faire-valoir indirect (métayage), entre un donneur et un tenant, qui prévoit que l'exploitant remet la moitié de la production annuelle en échange de la mise à disposition de la terre. Il existe une forme de contrat d'*abunu* dans laquelle le propriétaire ne remet pas une terre mais des fonds afin que le tenant crée une exploitation dont il aura ensuite la gestion. Ensuite, le tenant reçoit une somme d'argent fixe pour chaque récolte. Voir à : *Lesser interests in land*

**Allodial** — Au Ghana, ce terme désigne un pouvoir foncier coutumier (et un titre coutumier correspondant) qui n'a pas de pouvoir foncier au dessus de lui. On le dit aussi, pour cette raison, absolu", "souverain" ou encore "radical". Allodial ne désigne pas un statut de propriété personnelle, encore moins les biens eux-mêmes qui ne sont pas la propriété privée de l'*allodial owner*, mais un *estate* qui oblige le chef qui est "investi en trust", d'avoir à mettre en saisine les membres de son groupe, pour les divers besoins économiques et sociaux du groupe. L'allodialité ghanéenne s'entend d'une propriété coutumière collective.

**Allodial owner** — personne qui tient (*holds*) la terre selon la loi coutumière au niveau le plus élevé, c'est-à-dire qui ne subit aucune restriction de droits d'usage ou d'obligations du fait de cette tenure, si ce n'est les restrictions ou obligation de la chefferie elle-même (*paramount stool or paramount skin*). C'est une propriété en toute liberté d'aliénation dont l'*allodial owner* est "investi en trust" et dont il ensaisine (c'est-à-dire investit, met en saisine) les membres de son groupe. Ressortissent de ce niveau les *Paramount Chiefs*, les *tendambas*, les reines mères, tandis que les chefs des sous-groupes ressortissent d'un niveau sub-allodial (Ghana, *Land Title Registration Act*, 1986, art. 19-I-a).

**Allodial title** — titre allodial. Le titre qui désigne plus haut intérêt qui peut exister sur une terre, sans aucun titre qui lui soit supérieur. Ce titre implique la possibilité, pour celui qui en est investi en *trust*, de mettre en saisine les membres du groupe dont il est le chef ; ainsi que la possibilité de répartir les revenus de la chefferie ou du groupe. Memorandum de la loi *Land Title Registration Law*, p. 1 (référence non trouvée sur internet).

**Asentehene** — Nom des autorités coutumières du peuple *Ashanti*, au centre de la partie méridionale du pays et autour de la ville de Kumasi.

**Bundle of Rights** — Bouquet ou faisceau de droits est une métaphore pour dire « que la propriété ne correspond plus à l'ownership mais consiste en un certain nombre de relations entre les personnes eu égard aux choses. Ainsi, pour chaque chose, il existe un ensemble de droits différents qui sont possédés par différents détenteurs de droits » (Gianola, p. 255)

**Chief Registrar of Lands** — Officier nommé par le Président, qui a la direction de l'enregistrement, et est assisté localement par des *Land Registrars*, doté de larges pouvoirs qui l'assimilent au Registrar dans le système Torrens (*Land Title Registration Act* de 1986, art. 9).

**Clan ou family allodial title** — Les clans ou familles qui ne reconnaissent pas la chefferie (*stool* ; *skin*), ont recours à des mises en saisine au sein du clan ou de la famille. Les clans et les familles qui disposent de tels droits ont la capacité d'aller en justice.

**Common law freehold** — tenure libre, issue d'une concession en *freehold* (par la chefferie ?), dont le tenancier est investi en possession (expression qui signifie en *Common law*, avec effet immédiat au décès du titulaire) ou en *estate* ou intérêt, selon les règles et modalités de résolution des conflits du *Common law*. C'est un droit ouvert pour une période indéterminée, indéfini, strictement personnel, transmissible, mais qui s'éteint avec la lignée du tenancier. (Ghana, *Land Title Registration Act*, 1986, art. 19-I-c).

**Conception fiduciaire de la propriété** — Au Ghana, la conception de la propriété (*ownership*) est principalement fiduciaire. L'article 36-8 de la constitution de 1992 déclare que « les responsables (*managers*) des terres publiques, *stool*, *skin* ou de famille sont les [personnes] fiduciaires en charge de l'obligation d'avoir à remplir leurs fonctions pour le bénéfice respectif du peuple du Ghana, du *stool*, du *skin*, ou de la famille... ». C'est poser le principe de l'assimilation de la propriété à un *trust* d'entreprise.

**Concession** — concession. L'État peut, selon la *Concessions Ordinance*, le *Concessions Act* de 1962 ou le *Mineral Act* de 1962, accorder une concession de terre publique qui sera enregistrée. (Ghana, *Land Title Registration Act*, 1986, art. 19-5)

**Customary law freehold** — tenure de droits d'usage uniquement soumise aux restrictions et obligations imposée par une communauté ou famille plus large que celle du tenancier, et dont il est membre. On nomme aussi cette tenure "*usufructuary title*" (titre d'usufruit). Les droits sont détenus allodialement par les membres de cette communauté ou de cette famille, soit en sous-groupes, soit individuellement. Ils le sont du fait d'une première mise en culture, d'un héritage des ancêtres premiers cultivateurs, ou encore d'une attribution par le groupe. Le tenancier en *freehold* peut céder les droits en pleine propriété. La chefferie ne peut l'en déposséder sans son accord. (Ghana, *Land Title Registration Act*, 1986, art. 19-I-b).

**Customary tenure** — tenure coutumière. Nom donné au régime le plus courant de tenure de la terre au Ghana (par opposition au régime de *Public land tenure*). Ce régime coutumier couvre environ 80% de la terre. On y distingue plusieurs types de propriétaire ou de titulaire d'intérêt : l'*allodial owner* disposant d'un *allodial title* ; le *freeholder* titulaire d'un *freehold title* soit en *customary law freehold*, soit en *common law freehold* ; le *leaseholder*, titulaire d'un *leasehold title* ; enfin, des intérêts moindres (*lesser interests in land*) qui sont ceux créés par des *allodial owners* ou des *customary freeholders*, sous la forme de métayages ou autres formes coutumières d'occupation des sols, telles que l'*abunu* et l'*abusa* (voir à ces termes).

**Deed** — « Tout document écrit attestant une transaction foncière. » (Gianola, p. 255)

**Enregistrement, immatriculation** — La *registration* (qu'on traduit souvent en français par immatriculation), est l'objet principal de la loi foncière de 1986. Cet enregistrement, à

caractère juridique, passe par la propriété individuelle, car la loi ne reconnaît pas la possibilité d'un enregistrement collectif de la terre coutumière. Une des raisons, est la volonté d'harmoniser les modalités de l'enregistrement dans toutes les catégories de terres (publiques, coutumières, privées) afin de favoriser les transactions.

**Family** — famille. Entité juridique qui peut disposer de terres coutumières en *freehold*, au sein de la chefferie (*stool* ou *skin*). Ces terres sont transmissibles.

**Forêts (statut)** — Au Ghana, les forêts naturelles (non plantées) sont sous la responsabilité de l'État et gérées par ses institutions, en vertu de la croyance selon laquelle les ressources et les avantages économiques des terres ne sont jamais mieux garantis que lorsqu'ils le sont par l'État. L'essentiel des revenus de ces forêts, lorsqu'elles sont exploitées, va à l'État, tandis que le reste est distribué aux Assemblées de District et aux Chefs coutumiers. Ces derniers sont peu transparents et rendent peu de comptes sur la manière dont ils utilisent ces revenus. Les bénéfices demeurent généralement au niveau de ces institutions, plutôt qu'à l'ensemble de la communauté.

**Freehold, freeholder** — voir à : *Customary law freehold* ; *Common law freehold* ;

**Guaha** — coutume de transfert foncier qui consiste en l'arrachage d'une feuille ou d'une herbe pour désigner la transmission du terrain (principe du détachement), ou encore le bris simultané d'un fêtu par le vendeur et l'acheteur suivi de libations.

**Lands commission** — Commission des terres. Institution administrative qui gère les terres publiques et celles dont le Président est investi (Constitution, art. 258-1a). Cette institution possède des branches régionales (*Regional Lands Commission* ; art. 260). Cette commission a aussi pour fonction de suivre le programme d'immatriculation (*registration*) de la terre au Ghana (Constitution, art. 258-1d).

**Land Register** — registre foncier, livre foncier. Document de référence de l'enregistrement des terres, accessible au public, attestant de la propriété de la personne inscrite. Le livre est signé par le *Land Registrar* ou *Chief Registrar*, et muni du sceau (*registry seal*). L'extrait ou certificat peut servir à garantir un prêt bancaire.

**Land Title Adjudication Committee** — Comité d'adjudication des titres fonciers. Instance de trois membres créée par la loi de 1986 au niveau de chaque district (art. 22). Ce comité décide des immatriculations sur la base d'un dossier fourni par celui qui demande l'enregistrement et qui est propriétaire d'une des catégories de terres concernées.

**Land Title Registrations Regulations** — Texte de 136 articles, datant de 1986, qui détaille les procédures de l'immatriculation, de la publicité foncière.

**Leasehold interest** — intérêt/droit de location. Il s'agit de droits de bail consentis pour une période déterminée (*term of years*, ou tenure à bail) et contre redevance annuelle pour le fait d'occuper la terre. Les règles qui s'appliquent sont celle du *Common law* et non le droit coutumier. Le locataire (*lessee*) peut sous-louer (*sublease*) mais avec l'accord du bailleur (*lessor*). (Ghana, *Land Title Registration Act*, 1986, art. 19-I-d)

**Lesser interests in land** — « moindres intérêts dans la terre ». Façon de désigner des formes coutumières de tenure (*interests*), fondées sur le faire-valoir indirect, telles que le

métayage, quand un *allodial owner* ou un *customary freeholder* accorde à un tenancier une convention d'occupation contre le versement d'une part des récoltes. Dans le contrat d'*abusa*, le versement porte sur le tiers des récoltes ; dans le contrat d'*abunu*, c'est la moitié. S'agissant de ces formes de "droits dérivés", on identifié cinq types de *lesser interests in land* : sans délai (*open-ended*), de longue durée, de court terme, de location (*tenancy*), enfin de métayage avec partage des récoltes. Par exemple, on pratique cette dernière forme dans les pépinières de jeunes pousses d'agrumes ou d'huile de palme. Ces conventions sont précaires, informelles et souvent sources d'abus. (Ghana, *Land Title Registration Act*, 1986, art. 19-I-e).

**Lineage** — lignage. Sous-groupe de la chefferie, pouvant disposer de droits d'usufruit sur des portions de terres de la chefferie. Ces droits sont transmissibles.

**Office of the Administrator of Stool Lands** — Bureau de l'Administrateur des terres de chefferies. Il est établi pour l'administration des terres coutumières.

**Paramount** — paramontal. Principe, fait ou personne qui est en position supérieure et n'a rien au dessus de lui.

**Paramount chief** — Notable de la chefferie nommé, élu, et installé en tant que chef suprême en accord avec la loi coutumière et l'usage (Ghana, *Constitution de 1992*, art. 295-1). Notable de la chefferie qui fait partie des cinq chefs supérieurs ou sommitaux élus par chaque région à la Chambre des Chefs (*House of Chiefs*) (*id.*, art. 271-2 et 3)

**Paramount stool or skin** — Littéralement : « Trône supérieur ou peau supérieure ». Les termes de "trône" (on trouve quelquefois la traduction par "tabouret") et de "peau" désignent les chefferies coutumières, représentées par le symbole du pouvoir. Trône s'emploie dans le sud du pays, peau dans le nord. Les chefferies distinguent l'entité abstraite de pouvoir que sont le trône et la peau, de la personne des chefs qui les représentent momentanément. De ce fait, les terres dites *stool lands* sont des terres féodales ou des terres de clan (*clans*). (Constitution du Ghana, art. 274-3d.)

**Propriétaires étrangers** — La constitution de 1992 pose le principe que l'étranger ne peut être investi d'aucun intérêt ou droit sur la terre du Ghana (art. 266-1). Les non citoyens ghanéens qui, à la date 1969, possédaient des terres en *freehold*, voient leur terre convertie en *leasehold* pour une durée de 50 ans, comptant depuis 1969, et la propriété reversée pour être investie en trust au Président, et pour le compte du peuple (art. 266-3). De même, les contrats en faveur des étrangers qui dépassaient le terme de 50 ans sont ramenés à cette durée à partir de 1969 (art. 266-5).

**Public land tenure** — tenure de terre publique. Depuis les lois de 1962 et 1963, il s'agit des terres que le gouvernement peut acquérir et tenir dans l'intérêt public, pour ses projets d'aménagement.

**Terre du stool** — La terre d'un stool ou chefferie est constituée en *trust* pour l'ensemble des membres, et est prise en charge par une administration (*Office of the Administration of Stool*). On ne peut pas concéder un intérêt ou un droit en *freehold* en dehors du stool (constitution, art. 267-5). On ne peut pas constituer, développer et gérer une terre de stool sans l'accord de la Commission régionale des terres (*Regional Lands Commission*) qui vérifie sa conformité avec les données de la planification régionale.

**Tindana** — Dans le Nord du Ghana, chef coutumier qui exerce des fonctions religieuses, notamment liée à la terre, et qui peut être investi de la terre, en tant qu'*allodial owner*, afin de la répartir entre les membres de sa chefferie.

**Stool ou skin** — chefferie. La chefferie ou groupe ethnique traditionnel, comprend des sujets disposant chacun d'un droit coutumier sur une portion de la terre allodiale. Le fait d'occuper ou de cultiver suffit à établir le droit d'usufruit (*usufructuary interest*), sans même l'octroi d'une concession par le *stool* ou le *skin*.

**Substool** — sous-groupe membre de la chefferie.

**Tenant** — tenancier. Mais le terme a subi une nette évolution puisqu'on est passé du tenancier en système d'inféodation ou de sous-inféodation, au locataire au sens actuel de la notion.

**Tendamba** — terme désignant les "propriétaires" des terres et des bosquets dans les hautes régions occidentale et orientale. Il s'agit, le plus souvent, des premières personnes installées dans les communautés ou réputées telles. Les *tendamba* disposent d'un titre allodial, en tant que propriétaires sommitaux ou paramontaux dans leur région.

**Trust** — le Président est investi en trust (*vested in trust*) de l'ensemble de la terre publique, au nom du peuple du Ghana, ce qui représente environ 20% du sol. Mais la constitution libère les terres des Etats du Nord qui étaient publiques avant 1992 et qui sont rendues à leurs propriétaires, personnes individuelles ou skin, et passent sous le mode de tenures coutumières (Constitution, art. 257-1 ; 257-3,4).

**Usufructuary title** — voir à : *Customary law freehold*.

**Vested in trust** — investi en trust. Notion cardinale du système foncier ghanéen, puisque la terre n'est la propriété de personne, mais mise en saisine par celui qui est investi en trust du pouvoir de la répartir, de l'attribuer, et d'en retirer les revenus.

\*\*\*\*\*

## 6

# **Le régime foncier colonial en Ouganda :** **conditions des terres** **et nature des terres *mailo* au début du XXe s.**

Cette étude, issue des échanges que j'ai eus avec Lauriane Gay pendant le temps de réalisation de sa thèse, est un prolongement de nos discussions<sup>22</sup>. J'ai souhaité mettre en évidence le fait que le Protectorat britannique en Ouganda, et tout spécialement le cœur de ce territoire, le Royaume du Buganda, étaient un lieu privilégié pour appliquer le droit des conditions agraires, que je développe par ailleurs dans de nombreuses publications. Ensuite, j'ai également souhaité réfléchir au statut juridique des terres du « système *mailo* », dont chacun sait que c'est une originalité très forte mise en place en 1900, et qui continue à influencer sur les statuts fonciers de l'Ouganda au XXIe s. Peu séduit par l'idée que ces terres auraient été un exemple d'introduction de la propriété privée dans une zone de l'Afrique des Grands Lacs, je mets en évidence le fait que ces terres sont des domaines ou des seigneuries bénéficiant de la liberté que leur donne le statut de *freehold*, et je n'ai trouvé, pour caractériser cette liberté, que l'analogie avec les immunités médiévales et modernes, si présentes en l'Angleterre. De même, pour comprendre les domaines dits « *mailo* officiels » de l'Agrément de 1900, il me semble qu'il faut les rapprocher de ces bénéfices ou domaines de service connus dans diverses situations médiévales et modernes, lorsqu'il s'agit de récompenser des notables qu'on charge d'administration. Comme cette forme de concessions de domaines existait dans le régime traditionnel, précolonial, sous le nom d'*obutongole*, il semble que la propriété *mailo* en perpétue l'essentiel, et présente alors une parenté avec ces méthodes et cet état d'esprit qui allaient s'imposer avec Frederick Lugard sous le nom d'*Indirect Rule* dans les années 1900-1910 au Nigeria. D'ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler que Lugard avait été en poste en Ouganda quelques années auparavant.

Bref, je tire de cette analyse l'impression que les domaines du système *mailo*, incontestablement privés, n'ont cependant rien à voir avec la propriété privée telle qu'elle existe en Europe, notamment continentale, à la même époque. Dès lors, je ne pense pas qu'on puisse embarquer ce type ougandais dans un discours sur l'implantation de la propriété privée libérale en Afrique, du moins pas au début de la mise en œuvre du système, sauf à commettre un contresens et un anachronisme.

---

<sup>22</sup> Je remercie Lauriane Gay de m'avoir fait découvrir la situation foncière de l'Ouganda et l'originale forme de concession qu'est la propriété dite *mailo*.

## Les systèmes<sup>23</sup> fonciers ougandais avant la colonisation

Dans la région ougandaise, avant la colonisation, coexistaient trois systèmes fonciers. L'un, estimé être le plus ancien est nommé *Obutaka*. C'est un régime reposant sur des droits coutumiers exercés par les clans, au sein duquel s'est créé le pouvoir *Ssaabataka*, littéralement la « tête de tous les clans ». À la base, des clans, subdivisés en sous-sections, correspondant au découpage des collines et des villages. Mais les tenures (« *butaka estates* ») sont individuelles et non collectives, les attributaires étant choisis par le clan, et elles reposent sur des attributions de droits d'usage, et on n'y connaît pas la vente.

Un autre, nommé *Obutongole*, reposait sur la concession de terres généralement inoccupées par le roi ou Kabaka à des chefs (*bakungu*) en retour des services qu'ils rendaient ou par favoritisme. Il s'agit, en fait, d'une concession du droit d'administration sur une section du pays, suivant laquelle le bénéficiaire reçoit des droits d'usage et d'usufruit sur des terres attachées à différents offices de l'administration. Mais la concession reste liée à l'exercice de la charge, cessant avec la fin de l'office ou à la mort du titulaire. Elle n'est pas héréditaire, bien que le fils d'un *mutongole* reçoive fréquemment une concession dans un autre lieu. On verra que ce système de concessions contre services annonce la tenure *mailo* de l'époque coloniale et que les mêmes bénéficiaires passèrent de l'un à l'autre mode.

Les deux régimes sont exclusifs l'un de l'autre. Un *butaka* qui reçoit une concession *mutongole* doit choisir dans quel droit il entend se situer. Mais des arrangements familiaux permettent de maintenir l'un des membres dans un système et de faire accorder la possession d'une concession à un parent.

Un troisième régime, de moindre importance, nommé *Obwesengeze*, repose sur la confirmation, par le roi, d'une longue occupation sur une tenure particulière ou sur un don fait à un chef ou à un paysan d'un domaine, généralement de petite taille. Un rituel de publicité faisait que le roi envoyait un messenger planter un arbre pour marquer la concession, ce qui avait valeur de reconnaissance publique. On a donc comparé cette forme de tenure avec le *feoffment with livery of seisin* du droit foncier anglais médiéval.

Toute personne exerçant l'un de ces droits était un chef, en ce sens que le pouvoir foncier était en fait un pouvoir sur les hommes. Le pouvoir exercé entraînait le pouvoir judiciaire et le pouvoir fiscal, ainsi que la faculté d'exiger des services pour les travaux routiers ou la construction du palais du roi ou de la maison du chef. À cela s'ajoutait le pouvoir d'enrôler les paysans pour la guerre. Le chef de terres pouvait aussi nommer des chefs de moindre importance que lui dans ses terres, bien que la désignation revienne toujours au roi.

On trouve donc, avec cette structure foncière ougandaise, un bon exemple de structure seigneuriale s'imposant aux paysans (*bakopi*), attachés au sol, mais non en situation de servitude. La tenure paysanne reposait sur une certaine stabilité, en raison de la possibilité de transmettre. La société ougandaise était, en grande partie, une société de *landlords*, au sens propre du terme, et hors de toute comparaison poussée avec la situation anglaise. On peut ainsi comprendre la rapidité avec laquelle elle adopta le *mailo system*.

## Une cascade de conditions agraires formant un modèle territorial hétérogène

Dès les premiers temps de la colonisation britannique, le mode de gouvernance indirecte (*indirect rule*) des colons a consisté à favoriser le royaume du Buganda localisé en région

---

<sup>23</sup> *System* est un mot fréquemment employé par les juristes, anthropologues et historiens anglais pour décrire les situations foncières. Je ne fais que les démarquer.

centrale, le royaume le plus puissant de la région en 1900, au détriment de la partie nord ouest et est du pays reléguée au rang de « périphéries ». Le pays ougandais connaît alors un développement original de l'hétérogénéité des conditions agraires, puisque le royaume bugandais central dispose d'un régime juridique de type immunitaire qui tranche avec la domanialité britannique plus affirmée sur les autres terres. Mais l'opposition se répète aussi dans le royaume bugandais lui-même, comme on va le voir, car il ne dispose pas lui-même d'un régime foncier uniforme.

Lors de la mise en place du régime foncier colonial, les Anglais n'accordèrent aucune attention aux droits coutumiers, et ne se préoccupèrent que de l'organisation sommitale des tenures. Ils prétendaient que l'idée de considérer les droits d'un individu sur une terre et de l'exprimer par le concept européen d'*ownership* était complètement étrangère à la mentalité des chefs bugandais. Ces derniers pensaient que, dans le concept d'*ownership*, étaient compris les droits que le propriétaire devait avoir sur les paysans de son domaine. C'est dire que les Anglais prêtaient aux chefs locaux une absence de droits qu'ils n'entendaient de toute façon pas leur donner, ni que leur mentalité, en Angleterre même, ne les prédisposait pas à donner puisque le régime foncier anglais à l'aube du XXe siècle restait encore marqué par l'existence des *copyholders*, tenant leur parcelle de la volonté du Lord du Manoir, et qu'il faudra attendre les lois de 1922 et 1925 pour voir cette forme de dépendance être supprimée et le *freehold* généralisé à tous les anciens dépendants du manoir anglais ! Et encore ne faut-il pas prêter à cette évolution un caractère excessivement réformateur : les lois de 1925 ne changèrent pas fondamentalement le régime foncier anglais, mais le simplifièrent en réduisant le nombre des estates à deux, *freehold* et *leasehold*, c'est-à-dire tenure libre et location.

C'est par le texte nommé *Uganda Agreement* de 1900 que la domanialité anglaise fut définie : droit de lever des taxes ; redéfinition des fonctions législatives, judiciaires et administratives du roi (*Kabaka*) et du Grand Conseil du Buganda (*Lukiiko*) ; mais surtout, distinction entre deux conditions agraires, la terre entièrement sous domanialité anglaise qui couvre la majeure partie des terres du Protectorat, d'une part, et une grande partie des terres du Royaume du Buganda concédée à une oligarchie locale sous la forme de tenures en *freehold*, d'autre part. Cette distinction crée une différence de base et perpétue l'opposition entre un centre, disposant désormais d'une forme d'immunité dont on va voir les termes, et tout le reste considéré comme marges.

### ***Le royaume du Buganda dans le territoire ougandais***

La distinction principale porte sur la différence qu'introduit le pouvoir colonial anglais entre le régime foncier couvrant le protectorat, et celui, très particulier, qui ne concerne que le cœur de ce protectorat, à savoir le Royaume du Buganda.

Cette distinction revient à reconnaître le rôle que le royaume bugandais exerçait déjà dans la région des grands lacs avant même la colonisation. En effet, quand la monarchie britannique négocie son *scramble for Africa*, c'est-à-dire sa place dans la « ruée vers l'Afrique » ou « partage de l'Afrique », elle le fait, ici en Ouganda, avec une monarchie locale déjà centralisée et ferme, le Buganda, dont le roi ou *Kabaka*, dispose d'une armée et d'un réseau de fidèles placés à la tête de chefferies.

Ce royaume avec les marges qu'il domine devient un protectorat en 1894 et prend alors le nom d'Ouganda qui est une déformation, dans une langue locale, du mot Buganda. L'accord de 1900, *Uganda Agreement*, permet de transformer le royaume en province de l'Ouganda, et d'en faire le centre d'un protectorat couvrant les anciennes zones dominées par le *Kabaka*. Mais le pouvoir colonial anglais distingue alors le royaume bugandais proprement dit, des zones que ce dernier dominait. Il les lui retire pour les placer sous domanialité anglaise directe, considérant que ce sont des zones ennemies. En revanche, parce que le Royaume du Buganda a fait preuve de bonne volonté et de collaboration avec la puissance anglaise, il se

voit reconnaître deux choses : un statut foncier d'exception au sein du protectorat et une place dans la mise en œuvre de l'*Indirect rule*, méthode d'administration qui charge certaines populations indigènes de fonctions administratives, ce qui s'avère moins coûteux qu'une administration coloniale directe pilotée, depuis Londres, par des agents dépêchés sur place.

### ***Les terres de la Couronne britannique***

Hors du royaume du Buganda, toutes les terres du Protectorat britannique en Ouganda sont placées sous un régime de domanialité intégrale et deviennent des terres de la Couronne (*Crown lands*). Ces terres, lorsqu'elles sont occupées, sont le domaine des droits coutumiers. Elles ne font pas l'objet de titres fonciers, ni de procédures d'enregistrement et ne connaissent pas la publicité foncière selon la méthode de Torrens.

## **Les conditions agraires d'exception du Royaume bugandais**

### ***Le principe foncier d'exception du Royaume du Buganda***

Le Royaume du Buganda bénéficie d'un statut d'exception, mais là encore, avec des réserves. En effet, la couronne britannique n'octroie pas un statut foncier spécifique unique à l'intégralité du territoire bugandais, mais seulement à une majeure partie de celui-ci. De ce fait, deux régimes juridiques assez opposés coexistent au sein même du Royaume.

— Dans le territoire du Royaume, on retrouve des *Crown Lands* comparables à celles du reste du protectorat. Ce sont :

>> 1500 *square miles* de forêts ; (*Forests to be brought under control of the Uganda Administration*) ; ce sont les forêts sur lesquelles aucune revendication privée n'est recevable, qui doivent présenter une certaine continuité, et dont le maintien est d'intérêt général pour le pays.

>> 9000 *square miles* de terres peu fertiles, non cultivées et non habitées (*Waste and uncultivated land to be vested in Her Majesty's Government, and to be controlled by the Uganda Administration*). Les termes indiquent que le régime juridique est celui de la domanialité de la couronne anglaise, qui possède le droit d'investir, c'est-à-dire de louer ou concéder, et que l'administration de ces terres est l'administration coloniale constituée en Ouganda. Les paysans ou *bakopi* et les étrangers qui les occupent, doivent leurs redevances à l'administration du protectorat.

Après leur constitution par l'*Uganda Agreement*, ces terres de la Couronne anglaise sont régies par des ordonnances royales, en date de 1903 et 1922.

Ces 10 500 *square miles* de terres de la Couronne britannique rapportés aux 19 600 attribués à l'oligarchie bugandaise, indiquent très bien que le rapport est de un tiers - deux tiers.

— En revanche, pour 19 600 *miles carrés*, le Royaume du Buganda se voit reconnaître un statut foncier original, que la littérature a nommé le « système mailo », mailo venant de *square mile*, l'unité d'évaluation. Le mot lui-même apparaît dans la loi de 1908<sup>24</sup>, dite *The possession of Land Law*, sous la forme *holding mailo* quand il désigne la modalité de tenure, et de *mailo*, quand il désigne la terre qui en est l'objet.

Ce statut est décrit dans le volet foncier de l'*Uganda Agreement*<sup>25</sup>. Les 19 600 miles carrés vont

---

<sup>24</sup> Le texte est donné par Lauriane Gay, thèse, p. 693 et sv.

<sup>25</sup> Texte dans Lauriane Gay, thèse p. 690-692.

former, au sein du Royaume bugandais<sup>26</sup>, un îlot de condition agraire spécifique, pour une superficie d'environ 5 millions d'hectares. L'*Agreement* précise que ce nombre sera réévalué à la fin de l'arpentage (*survey*) destiné à mesurer le territoire concédé. Si le territoire concédé au Royaume de Buganda s'avère inférieur au nombre de 19 600 miles carrés, on prendra ce qui manque dans les terres placés sous domanialité de la couronne anglaise ; s'il s'avère supérieur, le surplus sera distribué (*dealt*) de la façon suivante : la moitié versée dans le domaine soumis à l'investiture du gouvernement de Sa Majesté (*that portion of the country which is to be vested in Her Majesty's Government*), donc dans ces terres placées directement sous domanialité anglaise ou Crown Lands, l'autre moitié divisée proportionnellement en faveur du roi (Kabaka), des trois Régents ou ministres natifs, et des *Abamasaza* ou chefs des comtés.

#### *Le détail des attributions des terres mailo*

L'Agrément de 1900 donne la liste suivante dans son article 15 :

- > 350 square miles vont au roi du Buganda, sous la forme de plantations et autres propriétés privées (*private property*)
- > 16 sont dites à la mère du souverain (*Namasole*), sous la même forme ;
- > 10 à la mère de Mwanga ;
- > 32 à quatre princes de la famille royale ;
- > 90 aux princes, sœurs et parentes du Kabaka ;
- > 160 pour les chefs de comtés dits *Abamasaza*, chacun 8 *square miles* ;
- > 160 sont des terres attachées à la fonction d'*Abamasaza* (*attached to the posts of the Abamasaza*), également 8 square miles par comté ;
- > 48 pour les trois régents (16 chacun), du fait de la minorité du roi au moment de l'*Agreement*.
- > 48 également attachées à leur fonction sous la forme d'une propriété officielle qui reste liée à la fonction de « native minister »<sup>27</sup> ;
- > 24 au chef Muhammedan, pour lui et ses adhérents (fidèles) ;
- > 20 au chef de Koli ;
- > 8000 distribués à 1000 chefs dits *private landowners* qui se voient investis de l'*estate* sur des terres qu'ils ont déjà en possession, mais mesurées sur une moyenne de 8 square miles chacun ; ce nombre théoriquement prévu par le texte de l'Agrément sera sujet à un vaste débat, et la liste des bénéficiaires dépassera finalement 4000 chefs et sous-chefs de terres, au terme de plaintes portées devant le conseil ;
- > 92 aux sociétés missionnaires existant en Ouganda en propriété privée, mais en trust pour les églises locales ;
- > 50 *square miles* prélevés et mis en réserve avant le présent règlement, dans divers lieux.

---

<sup>26</sup> Aujourd'hui, devenu province centrale de l'Ouganda.

<sup>27</sup> Les terres affectées aux trois régents passeront à des ministres locaux, à la majorité du souverain.

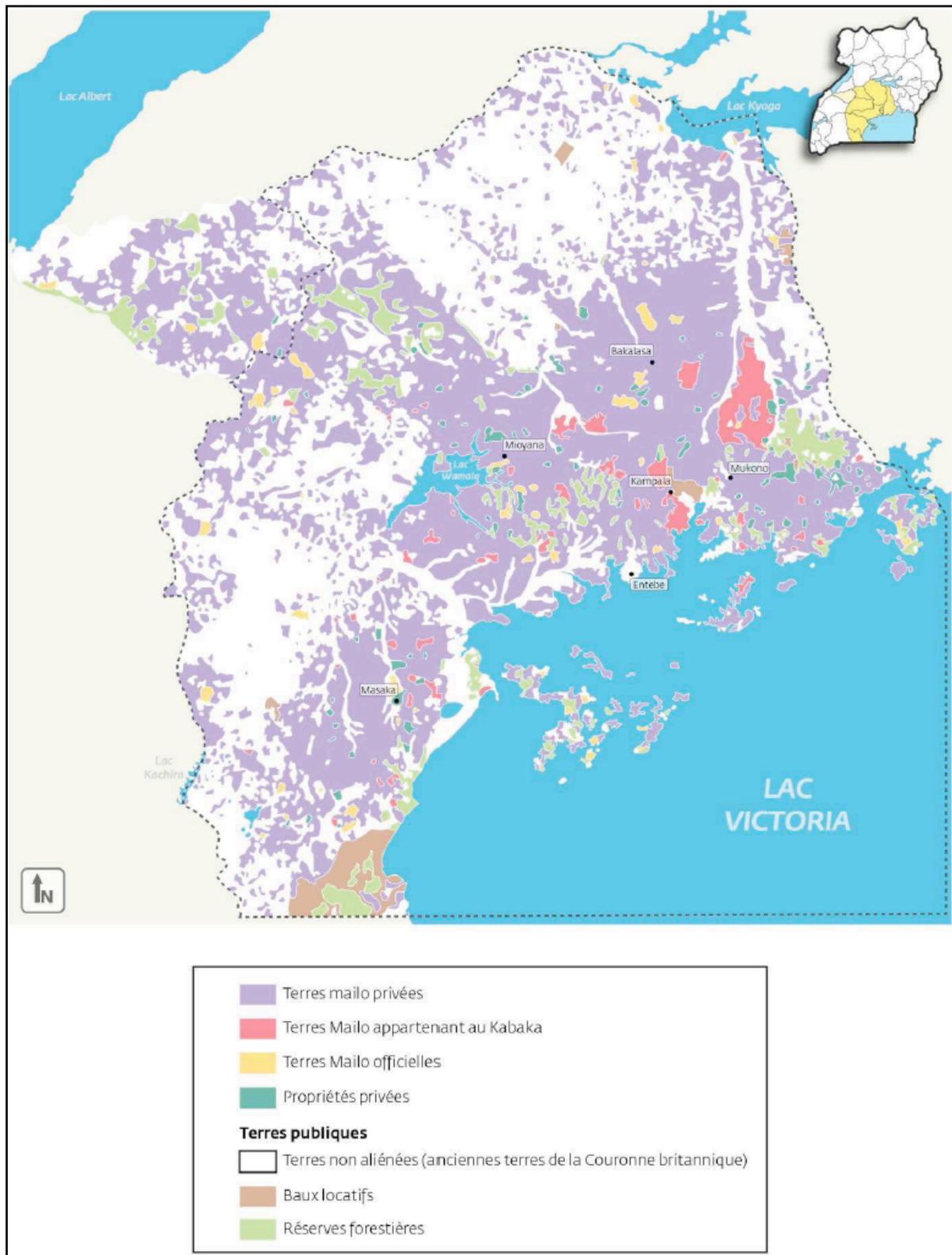


Fig. 12 - La répartition des concessions *mailo* et des *Crown Lands* dans le royaume du Buganda.  
 Source H. West 1972 (cartographie S. Delatter) ; L. Gay 2017, p. 124

La carte suivante est une projection. À partir de la carte précédente, il a été possible d'identifier une concession *mailo* royale de deux miles carrés, et d'en proposer une reconstitution de détail. On voit que les terres *mailos* royales sont des friches, et que les *Crown*

*lands* portent sur les vallées. En revanche, les terres *mailos* sont occupées, traversées de routes et semées d'habitations dispersées.

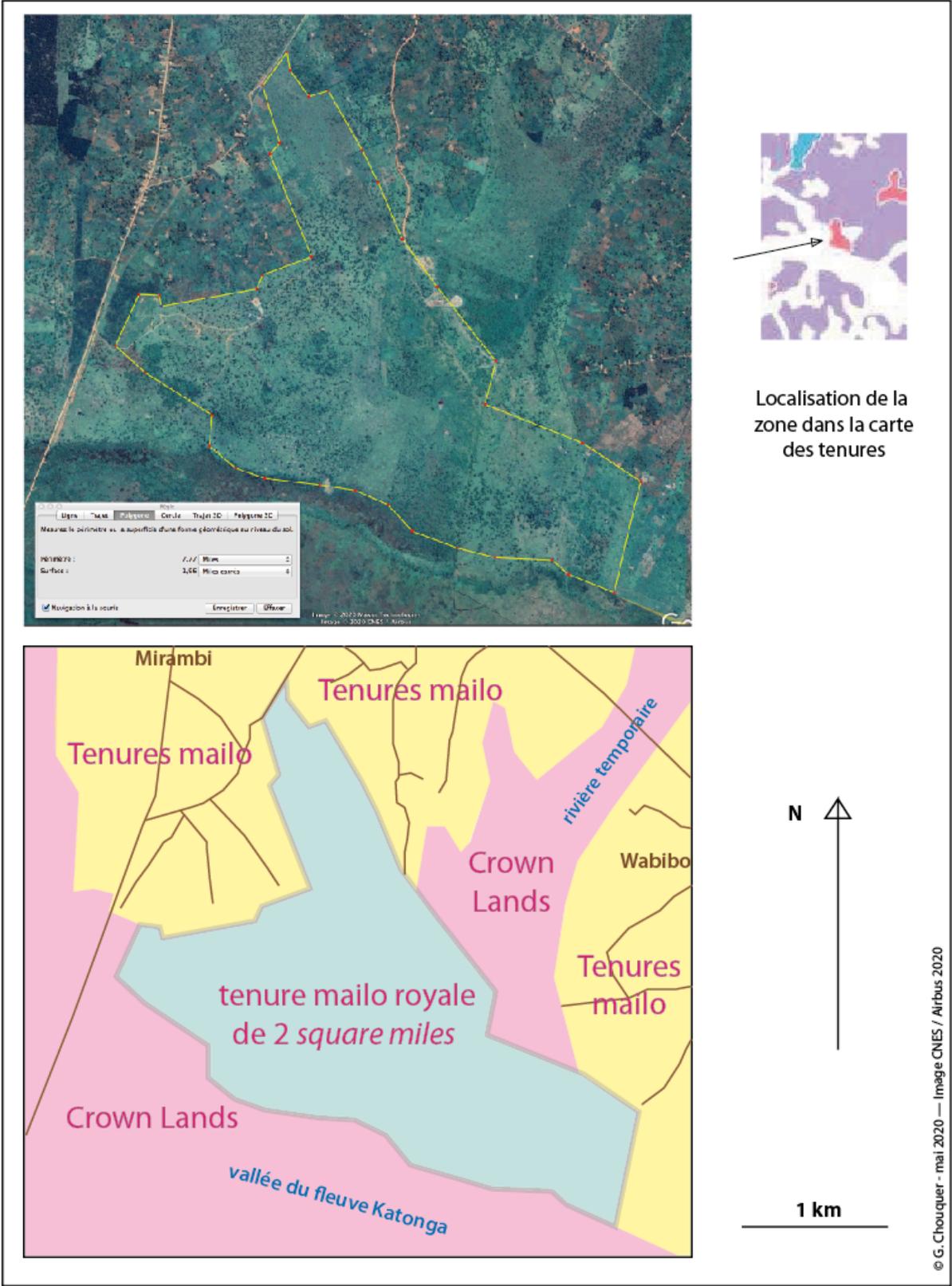


Fig. 13 - Essai de reconnaissance des types de tenure, à l'est de Mirambi (Comté de Gomba)

## **Observations juridiques sur les terres *mailo***

— Les distributions de terres aux différents ayants droits sont des *gifts* (le mot est employé dans l'Agreement) c'est-à-dire des concessions en forme de dons aux personnes concernées. De quoi s'agit-il ? La terre tenue sous cette forme, est un domaine ou une espèce de seigneurie, dans la mesure où le propriétaire ne peut la mettre en valeur que par l'intermédiaire de tenanciers. Le choix d'en faire des concessions identiques, sur la base de 8 miles carrés par tenant en moyenne, renvoie plus à une répartition dirigiste du sol qu'à un libre jeu de constitution de la propriété privée. On n'est finalement pas très loin d'une assignation. Mais ce que le gouvernement assigne à cette oligarchie, ce sont des domaines, ce qu'en Angleterre on aurait appelé des manoirs ou des *berewicks*<sup>28</sup>. On fait jouer aux mille chefs bénéficiaires des tenures *mailo* le rôle qu'on fait jouer dans le système manorial anglais au Lord of the Manor, échelon seigneurial de proximité que connaît le paysan anglais.

En revanche, une différence de taille apparaît tout de suite entre le seigneur *mailo* et le Lord manorial anglais. Nommer ces chefs bugandais « *private landowners* » a du sens si on regarde en amont, car ils sont ainsi dans une situation différente d'un Lord manorial anglais, lequel dépend à son tour d'un Tenant in chief, et, en dernier ressort, du Lord Paramount qu'est le souverain anglais. Le système *mailo* est donc l'introduction en Buganda d'une espèce de forme manoriale mais sans la paramontalisation<sup>29</sup> que connaît le système foncier anglais. Ici, ni tenant-in-chief, ni Lord Paramount. Le roi bugandais n'a pas été placé au sommet d'un édifice pyramidal ; la reine Victoria non plus.

L'Agreement ne nomme pas la forme juridique de cette propriété autrement que *private landowners*, mais les jugements rendus par les cours à la suite de réclamations parlent de *fee simple*, ce qui est le nom de la tenure en *common law*. H. West (p. 12-13) rapporte cependant le fait suivant : un juge supprima les certificats de réclamations qui employaient les termes de la *common law*, au profit de certificats adaptés au système *mailo* dans lesquels on évitait toute assimilation. Il y voit le fait que l'opinion anglaise n'était pas prête à introduire en Ouganda le concept "européen" (sic) de propriété privée, préférant préserver la tenure coutumière.

Un autre fait doit être relevé : dans le rapport de 1907 du comité mis en place dans le Protectorat pour régler les questions foncières, on relève que les auteurs refusent d'assimiler la tenure *mailo* à une simple « *allodial ownership* » (alors que c'est quasiment de cela dont il s'agit), et qu'il adoptent alors le terme de *mailo* pour la qualifier, indiquant par là qu'il s'agit d'une forme native, et qu'elle n'a jamais fait l'objet d'une investiture par la Couronne. Étrange effet contradictoire et spéculaire de juristes anglais qui veulent qu'on ne confonde pas la tenure ougandaise avec une forme du droit de *common law* (la tenure ougandaise ne saurait être aussi libre de restrictions qu'une tenure anglaise), alors qu'en Angleterre même l'évolution des notions foncières est lente, que les mots sont toujours médiévaux (*fee* = fief), et que le manoir reste une réalité pour les *copyholders* !

En fait, il existe une possible analogie pour qualifier cette « liberté » qu'indique la concession en *freehold* : c'est, en effet, plus une forme d'immunité de type antique ou médiéval qu'une forme moderne de propriété. Au sein du Protectorat, dans l'ancien royaume bugandais devenu province, la puissance coloniale anglaise reconnaît à un millier de chefs locaux un statut « libre », c'est-à-dire une immunité pour leur domaine, est l'absence de toute intégration dans une pyramide des investitures et des tenures.

Mais, si on regarde cette fois vers le bas, ces domaines *mailo* sont des seigneuries, exactement comme l'ont été les manoirs anglais.

---

<sup>28</sup> On nomme ainsi des lieux extérieurs au manoir, mais rattachés à celui-ci pour leur gestion. Le mot date du XI<sup>e</sup> siècle et est courant dans le *Domesday Book*.

<sup>29</sup> On trouvera la définition de l'organisation paramontale anglaise en annexe de cette étude.

— Le débat qui eut lieu au cours de l'année 1900 sur l'extension à donner à la concession ne change pas l'analyse de la nature des seigneuries *mailo*. Comme l'agrément de 1900 indiquait que la distribution allait concerner « 1000 chefs et propriétaires privés » (*1000 chiefs and private landowners*), on se demanda quels pouvaient être ces propriétaires privés paraissant être différents des chefs. Et comme après l'établissement d'une première liste de chefs bénéficiant d'une tenure *mailo*, déjà forte de plus de 3000 noms, il restait encore 1200 *miles* carrés à affecter, on étendit les bénéficiaires à des chefs inférieurs. C'est ainsi que les 8000 unités de 640 acres furent finalement réparties entre 4138 bénéficiaires. On allait donc vers un régime foncier de petites et moyennes seigneuries, sans grands domaines fonciers, si l'on excepte celui du souverain bugandais (350 unités, soit 224 000 acres ou 90 650 ha) et ceux de quelques dignitaires de l'ancien royaume.

— Les conditions du transfert, là où un nouveau bénéficiaire de l'attribution remplaçait un chef local installé, furent difficiles. Le nouveau chef arrivait avec ses dépendants ou ses clients et l'ancien chef recevait l'ordre de quitter la place, lui et ses propres paysans. Le désordre atteignit ainsi autant le niveau des exploitations dépendantes que celui des seigneuries elles-mêmes.

— L'existence de propriétés dites *official mailo*, que je propose d'assimiler à des propriétés de service, est une originalité du dispositif. La tenure mise à disposition en remerciement de la charge exercée, n'est pas inconnue du fonctionnement de la royauté bugandaise, avant la colonisation. On a vu plus haut qu'elle porte alors le nom d'*Obutongole* (West 1965, p. 75-76). Dans le système colonial anglais, la tenure « *mailo officielle* » a été accordée au souverain, à certains membres de sa famille, mais surtout aux administrateurs. Les chefs de comté et les trois régents disposent à la fois d'un don personnel, au moment de l'agrément, mais aussi de l'usage de ces terres officielles qui sont mises à leur disposition, dont ils tirent les profits durant leur mandat, mais qui suivent la fonction et ne peuvent donc être considérées comme étant personnelles. Les termes de l'agrément de 1900 sont précis : *The official estates granted to the Regents, native ministers, or chief of counties, are to pass with the office, and their use is only to be enjoyed by the holders of the office*. Les offices sont tenus par les personnes, les terres sont accordées en usage le temps de l'office et suivent l'office, c'est-à-dire qu'elles passent au nouveau titulaire. La loi de 1908 le précise de façon encore plus claire : *A man who has land like this, when he leaves his chieftainship and ceases to have this land (...)*. En 1917, le *mailo* officiel est étendu aux *Ggombolola*, c'est-à-dire aux sous-chefs des comtés, sous la forme d'un lot de 49 acres, et on parvint à ce chiffre en divisant les 640 acres du *mile* carré par 13, nombre des *Amaggombolola* présent dans un *ssaza*.

Dans ces conditions, ces terres *mailo* officielles ne sont pas des propriétés privées, mais des propriétés qu'on pourrait qualifier d'administratives. La loi ne dit pas si elles sont propriété du Royaume du Buganda, ou de la Couronne et du protectorat. Mais il faut souligner le fait que ce niveau de référence est une nécessité juridique. On ne peut attribuer des propriétés de service à des chefs et les leur reprendre pour les réaffecter à leurs successeurs, sans qu'il y ait une autorité en situation de pouvoir le faire.

Poursuivant la caractérisation du régime foncier immune dit *mailo*, il devient possible de l'affiner en ce sens : le pouvoir colonial n'a pas cru devoir bouleverser la situation locale qu'il observait dans le royaume bugandais ; il a conservé les seigneuries de service *obutongole*, les a transformées en tenures *mailo* officielles. Il distinguait ainsi une couche supérieure au sein de cette aristocratie terrienne, mais sans en faire une couche de tenant-en-chefs, comme dans le système manorial anglais.

— La terre *mailo* est une tenure dont les contraintes juridiques sont marquées : l'interdiction de dépasser la possession de 30 *miles* carrés (1908, art. 2a) ; de vendre en dehors du

Protectorat ougandais (2b, 2c) ; de vendre à une église ou à une société religieuse (2c) ; de ne pas permettre l'occupation par quelqu'un qui ne soit pas un ressortissant du protectorat (2d) ou de le permettre sous conditions d'obtention de diverses autorisations du chef de comté, du conseil (*Lukiiko*) ou du gouverneur (2d, 2e).

— Je reviens un instant sur le terme de *freehold* qui caractérise cette forme de propriété et reste délicat à traduire en français et à expliquer, si l'on voulait verser la terre en question dans la catégorie des terres privées personnelles libérées de toute domanialité et l'assimiler à une propriété moderne.

Dans les études en langue française sur l'Ouganda, la traduction de *freehold* par concession en pleine propriété, est juste mais mérite examen. Tout d'abord, évacuons le fait suivant : elle n'a aucun rapport avec ce qu'était une tenure *freehold* dans le manoir anglais médiéval<sup>30</sup>. C'est au contraire une espèce de seigneurie. Ces terres sont des domaines eux-mêmes composites, le concessionnaire se trouvant alors à la tête de tenanciers, les *bibanja*, et de leurs exploitations. Comme on l'a vu plus haut, ce domaine est lui-même régi par une forme d'adscriptio et d'attachement. Que depuis la métropole anglaise on ait, à l'époque, critiqué cette forme de concessions, s'explique par l'incompréhension des réalités.

Faut-il, comme le fait Lauriane Gay, penser qu'on serait passé d'un régime local clientéliste sans propriété privée, datant de l'époque précoloniale, à un régime de « propriété privée transmissible et associée à une fonction politico-administrative » (p. 127) ? Oui si l'on considère le critère de la transmissibilité : avec le nouveau régime des concessions aux chefs de terre, le roi (Kabaka) ne pouvait plus leur retirer la concession (pas de paramontalisation), comme il pouvait le faire avant le régime colonial. Mais, d'une part, les nouveaux titulaires des terres *mailo* sont les anciens chefs de terres du royaume du Buganda, où ils connaissaient une situation de dépendance par rapport au roi, indice de domanialité dans la phase précoloniale. D'autre part, si, comme le souligne avec raison Lauriane Gay, le nouveau régime foncier du *mailo* transforme la terre en bien politique et de prestige (*kitiibwa*) et modifie radicalement les rapports de pouvoir existant entre un paysan et le chef, c'est bien qu'il y a eu accentuation du rapport que je qualifie de seigneurial. Dès lors mettre l'accent sur le caractère privé de ce domaine (sa transmissibilité) n'est qu'un aspect du rapport social (ce qu'il serait préférable de qualifier d'immunité), alors que le maintien et même l'accroissement du rapport seigneurial et administratif du chef du *mailo* est l'essentiel. La société locale n'évolue donc pas vers un régime de propriété privée moderne sans seigneurs, ni vers une forme de propriété économique qui aurait eu pour but de transformer la base foncière en simple externalité (comme dans les sociétés actuelles où les « droits de propriétés » quittent littéralement le sol pour l'économisme et l'abstraction), mais au contraire le pouvoir colonial tente de résoudre un problème de pouvoir, de gestion administrative et de fiscalité en créant une espèce d'aristocratie de service, et en accentuant le régime seigneurial. On retrouve là le cas illustré de ces aristocraties de bénéficiaires ou de service qu'on connaît par exemple au VIII<sup>e</sup> siècle sous les premiers Carolingiens, et, mieux encore, en Russie au temps de la noblesse de service,

---

<sup>30</sup> On sait qu'en droit foncier anglais très ancien, le *freehold* est la tenure d'un homme libre, la liberté caractérisant le statut de la personne et non celui de la terre. Cette *free tenure* était le fief simple (on sait que l'expression a passé dans le langage courant pour dire la propriété : *fee simple absolute in possession*), la terre transmissible dans des conditions données. Localisée dans le manoir, elle ne dépendait pas du Lord du manoir, mais directement du roi. Et dans l'Angleterre médiévale et moderne, le *freeholder* était lui-même une espèce de seigneur faisant exploiter ses terres par ses paysans, bien qu'on ne puisse pas le confondre avec le Lord du Manoir. De statut original dans le manoir, la terre du *freeholder* restait une tenure soumise à la domanialité du souverain. Rien de commun donc avec la pleine et entière propriété sans la moindre domanialité du droit civil continental, notamment latin.

etc. Que des espoirs économiques aient aussi joué ne pose pas de difficultés.

— La mauvaise réception en Angleterre des choix de l'Uganda Agreement s'explique sans difficultés. Le gouvernement anglais ne pouvait comprendre que le système *mailo* était une adaptation d'une forme de seigneurie de service (l'ancienne forme *obutongole*). Ensuite, il redoutait qu'il y ait nécessité d'un arpentage élaboré, dont le financement n'existait pas. Mais, dans le fond, depuis Londres on ne devait pas accepter de voir se mettre en place un système foncier supposant la liberté des seigneuries locales, sans ces étages sommitaux de la pyramide foncière auxquels la société anglaise était habituée.

### **Arpentage, titre et publicité immobilière**

— L'arpentage des concessions *mailo* ne débuta qu'en juillet 1904, sous le nom de Mailo Survey of Buganda. Entretemps, le nombre de bénéficiaires était passé de 1000 à 4138. On comprend que l'arpentage ait nécessité 32 ans de travaux, ait coûté 200 000 livres (au lieu des 76 000 prévues), et ait dû affronter plus de 15000 plaintes.

Techniquement, l'arpentage ne consiste pas à entreprendre une division géométrique dont le carroyage serait fondé sur le square mile, mais à relever les unités évaluées, et à indiquer les tenures de paysans que chacune contient.

J'emprunte à un rapport de la GIZ sur la tenure *mailo* (GIZ 2019), la figure suivante qui illustre la division en tenures *mailo* (en rouge) et leur subdivision en tenures paysannes (*bibanja* ; en noir).

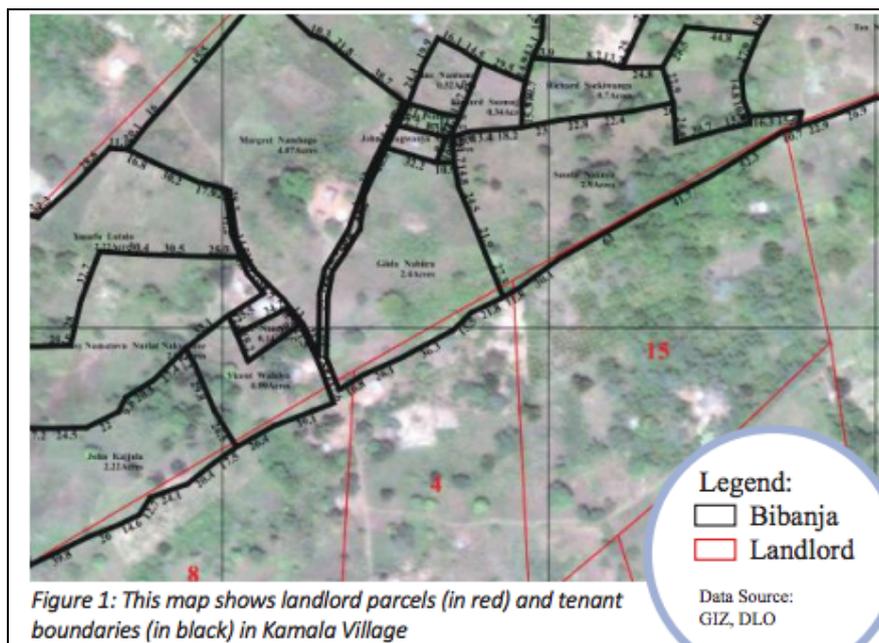


Fig. 14 - Repérage des unités *mailo* et des parcelles des exploitants (Document de la GIZ)

Les temps d'attente pour obtenir la réalisation d'un arpentage ont pu avoir été très long, jusqu'à une trentaine d'années. Ce qui justifie la production de certificat provisoire en lieu et place de titres garantis pas un arpentage professionnel. Et c'est ce qui explique que beaucoup de transactions ont porté sur des terres aux limites incertaines.

— En 1904 et 1908 on initia l'enregistrement des titres et on définit le mode de publicité foncière. Ce mode fut confirmé et précisé par une ordonnance de 1922 sur l'enregistrement des titres. Par le recours à un *Principal Registrar of Documents*, comme par le mode d'attribution

de la tenure mailo rappelé ci-dessus, il est clair qu'on allait vers un mode de publicité immobilière comparable au système de Torrens. Les propriétaires des domaines en système *mailo* allaient donc connaître les avantages que l'enregistrement selon le mode de Torrens procure, notamment le fait de purger les droits antérieurs, mais à l'issue de l'examen des réclamations.

Dans son ouvrage de 1965, H. West qui a l'expérience du terrain en Ouganda, préconise l'abandon du système Torrens et le recours à un système moins précis, plus rapide d'arpentage ne s'intéressant qu'aux limites les plus générales, facilitées par l'usage de la photographie aérienne. Un recenseur du livre de West, P. J. Nkambo Mugerwa, qui écrit dans l'*Uganda Journal*, s'étonne de cette opinion qui est en contradiction avec le choix fait au début du XXe s. de recourir à l'enregistrement des titres. Mais dans l'opinion de West, comme dans l'interrogation de Nkambo Mugerwa, il y a le raccourci habituel fait sur le système Torrens et l'incompréhension de l'absence de rapport entre la précision et le mode d'enregistrement du titre.

Rappelons que le système Torrens est un enregistrement des titres par un système de publicité constitutive du titre, à valeur juridique donc. Comme l'immatriculation des titres dans les systèmes coloniaux français, l'enregistrement vaut titre et purge le droit de tout fait antérieur qui pourrait le contredire. En ce sens le système Torrens évite d'avoir à reconstituer la chaîne des titres, qui a toujours été la plaie du système foncier anglais. Tout ceci n'a qu'un rapport lointain avec la précision et le coût de l'arpentage, d'autant plus qu'il est parfaitement possible d'envisager qu'un arpentage rigoureux soit associé à une publicité foncière simplement déclarative et à des titres uniquement issus de la volonté des parties et d'un simple acte notarié.

### ***La loi de 1908***

Sa principale disposition est de prévoir la liberté de transfert des domaines *mailos*, sauf à des étrangers. Elle prévoyait aussi la dévolutions des échoites (*escheats*), c'est-à-dire des terres sans héritiers, lesquelles revenaient en *trust* au profit du peuple bugandais. La loi limitait aussi à trente le nombre de *square miles* qu'un propriétaire pouvait posséder.

### ***Évolution du système mailo***

Il ne s'agissait guère de donner de l'autonomie au royaume bugandais, mais de résoudre l'habituel problème que rencontrent les puissances coloniales, incapables de disposer du personnel suffisant pour une gestion directe. Si l'Ouganda avait été l'objet d'une colonisation de peuplement, on aurait distribué les *mailos* à des colons qu'on aurait installés. Comme ce n'était pas le cas, on a prorogé, sous cette forme, le système seigneurial bugandais, en faisant des terres des chefs locaux des seigneuries susceptibles d'encadrer, de gérer, de fiscaliser les tenanciers. Il s'agissait de favoriser la levée de la capitation sur les huttes due par les tenanciers (Gay p. 125). On a aussi fait valoir que cette politique oligarchique devait favoriser l'économie de plantations et les cultures d'exportation. En ce sens, les chefs titulaires d'une tenure en mailo devaient eux-mêmes « gérer les ayants-droits "coutumiers" », comme l'écrit Lauriane Gay.

Le choix des chefs bénéficiaires des concessions et l'exclusion de chefs de clan, qui étaient les destinataires traditionnels des redistributions de terres, explique la crise du système mailo dans les années 1920. Les *bataka* ou chefs de clans forment une fédération nationale des *Bataka*, et posent le problème de leur exclusion. Ils font adroitement valoir le fait que les chefs des mailos tyrannisent les paysans (*bakopi*), les expulsent, augmentent considérablement la taxe *envujjo* pesant sur les tenanciers, et que le système clanique traditionnel les protégeait mieux.

Le statut des populations présentes sur les terres au moment de la concession pose problème.

Lauriane Gay considère que les tenanciers et les paysans qui occupaient les terres, ont été les oubliés du système et qu'après les concessions foncières du système *mailo*, ils sont devenus « les squatters virtuels puisque la loi de 1908 régissant les droits d'accès à la terre des propriétaires *mailo* ne mentionne aucunement les leurs » (p. 127). Les auteurs parlent, à leur sujet, de vide législatif complet (Lwanga-Lunyiigo 2007, p. 4).

Les tenanciers (*bibanja*) ou les paysans (*bakopi*), largement victimes des concessions de l'*Uganda Agreement*, obtiendront en 1928 une forme de sécurité de la tenure et la possibilité de racheter des terres situées dans leur *mailo*. On considère que ce fait s'avèrera un des facteurs les plus notables de l'évolution du régime foncier bugandais, créant une structure de petits ou moyens propriétaires exploitants.

Les tenanciers et paysans en question pourraient être considérés comme des squatters s'ils étaient les occupants coutumiers de terre et si l'État, au titre d'une domanialité globale, considérait leurs terres comme étant vacantes et sans maître. Dans ce cas, ce seraient toutes les communautés, dans leur entier, qui seraient précarisées, et qu'on pourrait considérer comme étant en situation d'occupation sans titres. Mais là, le pouvoir colonial a maintenu les chefs bugandais soumis au roi du Buganda, ou leur a substitué des chefs désormais libres de cette sujétion, et dont la tenure est dite libre. Les paysans ne sont donc pas devenus des squatters d'un domaine public vague, mais ont persisté à être des tenanciers dépendants : ils ont simplement connu des chefs d'un genre nouveau, "propriétaires" de leur seigneurie, ou si l'on préfère un mot moins connoté, de leur bénéfice. Ils ne sont alors pas plus oubliés qu'ils ne l'étaient dans le mode précédent. Comme l'Agrément de 1900 traite de la propriété *mailo*, il ne s'intéresse pas à ceux qui ne sont que tenanciers.

## **Conclusion sur la nature juridique de la propriété *mailo***

S'il fallait caractériser le régime foncier de cette partie bugandaise du protectorat ougandais, et de la tenure ou propriété dite *mailo*, on ne trouve pas vraiment de parallèle strict avec un autre type de régime. Comme plusieurs auteurs l'ont déjà fait remarquer, il convient d'éviter la comparaison du système des tenures bugandaises, avant la colonisation, avec un système féodal classique. À plus forte raison, après la colonisation et la mise en place du *mailo system*. Mais, selon moi, il faut également refuser la comparaison avec un système de propriété privée pleine et entière de type civiliste ou latin. Le système *mailo* emprunte quelques aspects aux systèmes de noblesse de service, ou au système manorial initial de l'Angleterre de la fin du XI<sup>e</sup> siècle qui en représente un exemple particulier (avant d'évoluer et de devenir lui-même un système féodal plus classique). Mais si c'est une espèce de système seigneurial, il l'est sans la paramontalisation, puisque ni le roi du Buganda, ni la Couronne anglaise ne sont placés au sommet d'une pyramide juridique sous la forme de *Lord Paramount*. C'est, au contraire, dans les terres vacantes, désertes, sans maîtres et forestières, qu'on retrouve la domanialité royale, celles justement qui ne connaissent pas cette forme de délégation de la gestion qu'est le système *mailo*.

Bien que la loi ne dise jamais que les terres distribuées selon le régime de la propriété *mailo* sont publiques à l'origine, je suis tenté de le penser, et de ce fait, tenté aussi de les assimiler à ces tenures privées de la terre publique qu'on rencontre dans de nombreux systèmes historiques. Plaident en ce sens : le caractère seigneurial ; l'assignation et la distribution de lots égaux ; l'existence de propriétés de services ; l'adscriptio. Bien entendu, de telles tenures peuvent évoluer vers de plus nettes et plus exclusives propriétés privées familiales ou personnelles, mais cela reste toujours à démontrer.

Je vois très mal comment les chefferies bugandaises traditionnelles seraient passées en 1900 au statut de propriétés privées à la mode moderne, en outre sous l'autorité de la monarchie

anglaise, qui, encore à cette époque, s'avérait assez nettement attachée à la notion de tenure, à la domanialité et aux notions de concessions. Les réformes qui ont fait entrer l'Angleterre dans une forme moderne de propriété privée ne datent que de 1925.

À trop vouloir faire entrer la réforme du mode de concession dans une problématique de la privatisation (qui est un peu la tendance incantatoire de toute étude d'anthropologie juridique portant sur un pays africain), on finit par ne pas voir l'essentiel, à savoir que le système *mailo* est à la fois une accentuation et une évolution du mode seigneurial de tenure de la terre qui était traditionnel dans le royaume du Buganda.

## Quelques définitions du droit foncier anglais

### **Estate**

État, statut, au sens de relation par rapport, à un bien. À l'origine le mot désigne le statut d'une personne dans le monde féodal. Mais, en se dégageant progressivement de la personne, il s'est mis à signifier un droit réel foncier limité dans le temps et dont l'application peut être immédiate ou différée. Enfin, le terme en est venu à désigner le patrimoine laissé par le défunt. Le Dictionnaire de Bouvier ne donne pas moins de 57 entrées pour qualifier le mot. En tant que droit réel dont la chose est l'objet, l'*estate* est le droit du tenancier sur le fonds mesuré en termes de durée. Le souverain étant le seigneur (au moins théorique) de l'ensemble des terres du royaume, chaque tenancier dispose donc d'une espèce de *quantum* ou part en durée sur la terre : exactement à l'opposé d'un droit subjectif et exclusif de propriété, c'est un droit relatif. Il est aussi « une entité abstraite placée entre le propriétaire d'un bien immeuble et la chose matérielle » (Papandréou-Deterville, p. 15). C'est la condition ou la circonstance selon laquelle une personne considère la propriété dans laquelle elle a un intérêt, et, par extension, cet intérêt lui-même.

On voit par là combien le mot est impossible à traduire en français : l'*estate*, c'est en effet la "manière d'être" vis-à-vis du bien, la "situation" dans laquelle on se trouve par rapport à lui, l'"état" de la relation qu'on a avec le bien et plus encore de la relation qu'on a avec d'autres à propos de ce bien, dans la flexibilité, la mobilité et la progressivité ; mais "état" est un terme qui ne convient pas dans la mesure où il a pris un sens qui renvoie au contraire à de la stabilité. Quand l'*estate* est à durée indéterminée, il est soit perpétuel (ex des biens du défunt transmis à tous ses héritiers sans limitations : *fee simple absolute*), soit taillé (transmission limitée aux héritiers en ligne directe descendante : *entailed interest*), soit enfin viager (prenant fin au décès du titulaire : *life interest*). Quand il est à durée déterminée, il donne naissance à une tenure à bail à durée déterminée ou *term of years*. Quand il donne lieu à possession immédiate il est dit *estate in possession* ; quand la possession est différée (droits futurs), il est dit alors en retour (*reversion*) ou en réversion (*remainder*). Enfin, jusqu'en 1925, chacun des droits qui viennent d'être nommés pouvait exister à la fois en *common law* et en *equity*. Depuis la réforme de 1925, il n'y a plus que deux *estates* de *common law* : le fief simple absolu en possession (*fee simple absolute in possession*), et la tenure à bail absolue (*term of years absolute* ou *leaseholds*). Mais tous les autres droits, y compris ceux émanant du *common law* (par exemple celui de tailler un fief, de transmettre en viager), ne disparaissent pas : ils sont désormais équitables et passent par un *trust*. Autrement dit, le principe reste appliqué : tout *estate* ou ancien *estate* en *common law* a sa copie équitable dans le cadre d'un *trust*.

### **Freehold**

Franche tenure ou tenure libre (sous entendu, par rapport au seigneur du manoir dans lequel elle se situe). Au Moyen Âge et à l'époque moderne, le mot désignait la tenure détenue par un homme libre, dite aussi *free tenure*, et qui était une tenure en fief simple. La diffusion de la tenure libre a été favorisée par le fait que le roi concédait des lots sur son propre domaine (le roi possédait des terres un peu partout, comme le *Domesday Book* le décrit très bien), les paysans tenant ainsi directement du roi leur terre, sans intermédiaire féodal. Ainsi, la particularité des tenures en *freehold* était d'être des tenures incluses dans le manoir, mais indépendantes de celui-ci, c'est-à-dire libérées des obligations envers le seigneur que les autres tenures devaient. Mais les *freeholders* faisaient néanmoins enregistrer leurs transactions dans le registre de la cour manoriale. Il s'agissait donc d'une condition agraire de statut exceptionnel, mais partiel. Aujourd'hui, le terme ne dénote plus le statut de la personne ni celui de la tenure, mais le

*quantum* d'un droit, et dans ce cas précis, un *estate* à durée indéterminée. Le terme *freehold* s'est ainsi rapproché du terme *estate* (*estates of freehold*).

### **Immunités ou « Libertés » en Angleterre**

Les immunités anglaises, couramment nommées « libertés », sont des régimes juridiques d'exception selon lesquels des manoirs ou des ensembles de manoirs disposent de droits que n'ont d'autres terres ou seigneuries, en matière fiscale et judiciaire notamment. Ce qu'on nomme « chartes des libertés anglaises » dans la littérature sur la Grande Charte de 1215 et les nombreuses autres qui lui ont succédé, correspond aux reconnaissances faites par l'autorité royale, des coutumes et des privilèges dont disposent les seigneurs et qui les place en situation d'autonomie par rapport à l'administration royale.

### **Paramontal, système paramontal, paramontalisation**

Par cette série de mots que j'ai forgés à partir du mot anglais « paramount », je suggère de définir la nature même du système foncier anglais.

Dans le manoir médiéval et d'Ancien Régime, la notion de propriété personnelle pleine et indépendante n'est pas concevable. Toutes les terres dépendent d'une structure de base formant pavage avec effet d'adscriptio, le "manoir", ou se rapportent à elle. Les manoirs eux-mêmes dépendent du niveau supérieur qui est celui des *Lords in capite*, *Landlords* ou *tenants in chief*, c'est-à-dire quelques dizaines de grands aristocrates qui forment l'échelon intermédiaires entre les *Lords* ou *Mesne Lords* des milliers de manoirs et le *Lord Paramount*. Au-dessus des tenants en chef, le *Lord Paramount* dispense les investitures ou mises en saisine les plus importantes et celles des *freeholders* (voir à ce mot). Il y a système en ce que la terre ne peut échapper à ce montage, que les tenanciers du manoir sont adscrits, et que les niveaux hiérarchiques sont définis par une double proportion géométrique : celle des actions de *common law* auxquelles chacun peut ou non avoir recours ; celle des mesures ou quantités qu'il faut exciper pour prétendre accéder à un niveau (ex : un comté, *earldom*, à 38 400 acres minimum soit 1,5 *barony* ; une *barony* à 2 *cantreds* ; un *Mesne Lord* à un *cantred* ou 2 fiefs de chevalier, etc., la base de cette hiérarchie étant la *hide of land* de 10 ou 120 acres). Ainsi, le tenancier, possesseur de la terre, est réputé n'avoir jamais qu'un droit dérivé, c'est-à-dire un fief (*fee*) mouvant de la couronne ou d'un suzerain intermédiaire. Dans le système foncier anglais, même lorsque la société cesse d'être féodale, la terre, elle, le reste, au moins nominalement. Aujourd'hui, la structure foncière anglaise a profondément évolué et n'est plus "féodale" sauf sur quelques aspects nominaux (le vocabulaire qui est resté d'époque) et sur quelques dispositifs rétrogrades (mainmorte au profit de certains tenants en chef, par exemple) ou d'un suzerain intermédiaire.

## **Un exemple d'hétérogénéité des conditions agraires :**

### **Les deux formes de propriété à Madagascar**

L'évolution récente de la question foncière à Madagascar est un exemple intéressant de construction contemporaine de l'hétérogénéité des conditions agraires. Au début des années 2000, le dispositif législatif et réglementaire en matière foncière a été profondément modifié : l'ancien « Domaine privé national » a été supprimé et une loi de 2005 a créé une « propriété privée non titrée » en tous points originale. En effet, devant l'impossibilité pour les possesseurs malgaches coutumiers d'accéder à l'immatriculation en raison des coûts et des délais des formalités, le législateur a créé une forme différente de propriété privée, non titrée puisqu'elle ne bénéficie pas du régime de l'immatriculation dans lequel la propriété est titrée, mais certifiée, car les détenteurs peuvent obtenir des certificats de la part des guichets fonciers communaux mis en place dans un certain nombre de communes (et dont on peut suivre l'activité sur le site de l'Observatoire du foncier à Madagascar).

#### **Une kyrielle de statuts fonciers différents**

Le tableau des statuts fonciers malgaches actuels met en évidence le fait que la qualification juridique des terres atteint un haut degré de différenciation voire de dispersion, et, en définitive, d'inégalité. La grille qui suit a été élaborée d'après l'étude d'Alain Rochegude et Caroline Plançon et celle d'Andrianirina Ratsialonana Rivo.

#### **Hétérogénéité des statuts fonciers à Madagascar**

1. **Domaine public** (DPu), naturel et artificiel : inaliénable, insaisissable, imprescriptible
  - 1a - affectation privative possible sous la forme de concessions de 30 ans, mais les Titres ou Certificats délivrés sont révocables
  - 1b - occupation illégale mais tolérée, enregistrée comme occupation temporaire
2. **Domaine privé de l'État et des collectivités** (DPr)
  - 2a Terres vacantes et sans maître
    - 2aa - peuvent être vendues et immatriculées au nom de l'acheteur
    - 2ab - peuvent être louées, mais, avant de concéder le bail, l'État immatricule à son nom (d'où l'existence d'une propriété privée de l'État)

2b - Tenures coutumières sur les zones sacrées et les pâturages : elles entrent dans la catégorie de la Propriété privée non titrée ; absence de délimitation = conflits

2c - Terres du DPr immatriculées au nom de l'État (terres non affectées, domaines publics déclassés) ; ne peuvent recevoir de certificats ; distribuées à discrétion, même sans désaffectation préalable, quand elles sont affectés à une institution publique (concession, vente, location)

2ca - Problème lorsque ces terres sont aliénées alors qu'elles sont occupées par des occupants sans titres, ou qui ont été régularisés au bout de 20 ans

2d - Forêts domaniales (classées mais non immatriculées)

2da - défrichements et occupations reconnus par le droit coutumier

### 3. **Propriété privée titrée** (PPt)

3a - Propriété formelle sur un terrain titré sous le régime de l'immatriculation (individuelle ou collective)

3b - "Opérations cadastrales" ou immatriculations collectives décidées par l'État (mais rarement abouties), sur la base d'un jugement d'un Tribunal Terrier Ambulant

3c - Immatriculation individuelle inaboutie, donc sans titre, mais dont la procédure peut être réactivée ; dans l'attente, gérée comme une terre coutumière

3d - terrains immatriculés mais abandonnés et occupés par d'autres que le titulaire (possibilité de prescription acquisitive sous délai de 20 ans) ; mais problème des anciennes immatriculations au nom de colons pour lesquelles la prescription extinctive est prévue mais non mise en œuvre.

### 4. **Propriété privée non titrée** (PPnt)

4a - Tenure coutumière non certifiée d'une PPnt de l'État (donc très proche du Domaine privé de l'État)

4b - Tenure ou « propriété » formalisée sur une terre coutumière avec certificat foncier délivré par un guichet foncier, et transférable

### 5. **Catégories considérées comme obsolètes, abrogées ou pas**

5a - Les périmètres de colonisation, jadis immatriculés d'un seul tenant au nom de l'État français, puis titrés au nom de l'État Malagasy

5b - Anciennes réserves indigènes créées à proximité des concessions coloniales (abrogées en 2008) : deviennent DPr ou PPnt, selon le cas.

### 6. **Statuts spécifiques : terrains à vocation agricole, économique, environnementale**

6a - Aires de mise en valeur rurale (AMVR)

6aa - tenures formelles immatriculées au nom de l'État ou non, et attribuées à des sociétés d'État (SOMALAC, SOMAPALM)

6ab - tenures coutumières sur les AMVR abandonnées, mais toujours légalement définies : rejoignent les catégories obsolètes

6ac - Immatriculations illégales de terrains de ce type : rejoignent la PPt

6b - Zones d'Aménagement foncier, destinées à accueillir des entreprises ou des migrants : immatriculation par l'État puis distribution

6c - Zones d'investissement agricole, destinées aux plus grands projets : immatriculation au nom de l'État puis bail commercial ou emphytéotique

6d - Zones économiques spéciales, formant territoire et dont le statut juridique d'exception a été précisé par une loi de novembre 2017 (loi 2017-23) ; chaque entreprise retenue « occupe en tant que locataire des terrains de ZES qui lui ont été attribués en vertu d'un contrat de bail avec le développeur » (art. 24), lequel occupe lui-même « en vertu d'une convention les terrains des ZES et autres biens immobiliers situés sur ces terrains » (art. 27). Donc location et sous-location.

6e - Réserves foncières touristiques : titrées au nom de l'État puis bail avec un opérateur touristique sur appel d'offres.

6f - Terrains sous contrat de transfert de gestion (Gestion locale sécurisée ou GELOSE ; Contrats de gestion de forêts ou GCF) ; terres délimitées, mais non titrées ni certifiées.

6g - Aires protégées (AP) : aires définies pour la gestion des ressources naturelles et la biodiversité : terres délimitées, mais ni titrées ni certifiées.

6h - Réserve foncière de reboisement : délimité, titré ou pas.

6j - Sites support des conventions internationales, Domaine public avec application locale de législations internationales (ex. Ramsar ; Kyoto) ; mais interférant souvent avec des occupations régies par d'autres statuts.

L'examen des statuts fonciers fait apparaître la véritable originalité actuelle de Madagascar, à savoir une irrépressible et constante tendance à fabriquer de l'hétérogénéité et du chevauchement, juridiques et territoriaux. En effet, alors que le pays a renoncé à la domanialité, l'État ne cesse de la reconduire, subrepticement ou non, par l'emploi de zonages adossés à des statuts juridiques qui lui permettent de précariser des zones pour des motifs agricoles, économiques et financiers, ou encore environnementaux, ou par le refus d'apurer d'anciennes situations d'époque coloniale ou post-coloniale. Le plus curieux reste la superposition entre le régime de domanialité privée de l'État (catégorie 2 du tableau ci-dessus) et l'existence d'une propriété privée titrée de l'État (ex. 2ab et 2c, ci-dessus), ce qui fait que l'État se dit deux fois le maître de la terre : une fois sur le mode éminent, une autre fois sur le mode utile ! En outre, l'audace juridique ne lui fait pas peur puisqu'il se dit propriétaire privé du domaine public<sup>31</sup> !

### **Un modèle agraire hétérogène**

Le tableau qui suit schématise le modèle agraire qui est désormais celui de Madagascar. En créant deux modalités différentes de formalisation, la loi rompt avec le principe d'unité qui caractérise la définition de la propriété dans le code civil.

---

<sup>31</sup> Une propriété privée de la terre publique, donc... voilà qui rappelle directement cette curiosité juridique qui interpelle les spécialistes de droit romain, la possession publique et privée (*possessio publica privataque*) !



Fig. 15 - Le modèle foncier de Madagascar

### Propriété titrée et propriété non titrée

Mais c'est avec l'opposition entre la propriété privée titrée d'une part et la propriété privée non titrée mais simplement certifiée, d'autre part, qu'on réalise le mieux la différence de statuts et de droit agraire. Avec la propriété privée titrée, ressortissant du régime de l'immatriculation, on est en présence d'un mode ancien (colonial), surtout urbain, riche (en raison des coûts des formalités), hyperformalisé, qui passe par le cadastre et qui dispose, notamment pour les immatriculations collectives, d'une justice d'exception, le Tribunal Terrier Ambulant<sup>32</sup>. Avec la propriété privée non titrée (donc simplement certifiée), on est

<sup>32</sup> On lira les observations de la Haute Cour Constitutionnelle (décision n° 12-HCC/D3 du 16 février 2018), laquelle souligne le caractère d'exception de cette juridiction et en censure les possibles excès :

alors en présence d'un mode récent, peu formalisé, surtout rural, convenant à des populations pauvres, qui passe par la délivrance de certificats fonciers par les Guichets fonciers communaux.

L'usager a désormais le choix entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification. La mise en place d'une administration foncière décentralisée au niveau communal est plus efficace puisqu'elle agit dans la proximité, selon des procédures simples et bien comprises de la population.

Cette nouvelle manière de gérer le foncier est par ailleurs en parfaite adéquation avec la décentralisation mise en place par les pouvoirs publics de Madagascar et il n'est d'ailleurs pas anodin que les services fonciers soient rattachés au Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Aujourd'hui, par cette réforme originale, les communes sont habilitées à délivrer des certificats de propriété. 348 guichets fonciers communaux ont, jusqu'ici, été créés, lesquels ont délivré 55 000 certificats fonciers depuis 2007. Le délai de délivrance d'un certificat foncier est en moyenne de 6 mois et coûte environ 25.000 *ariary* (10 euros).

Cette politique a malheureusement subi un fort ralentissement avec la crise politique du pays et l'interruption de l'aide américaine au développement.

---

« 26. Considérant d'autre part que le Tribunal Spécial Terrier est une juridiction d'exception ; qu'il ne doit pas s'approprier de manière excessive l'attribution fondamentale du Tribunal Civil, en l'occurrence la consécration des droits de propriété et le règlement des litiges y afférents... ». (<http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n12-hcc-d3-du-16-fevrier-2018-concernant-la-loi-n2017-046-fixant-le-regime-juridique-de-limmatriculation-et-de-la-proprieté-foncière-titrée/>)



L'échec du gouvernement de M. Ravalomanana, à la fin des années 2000, a souligné à l'excès les effets pervers que cet empilement de droits de types différents pouvait provoquer. À la suite de décisions étalées sur quelques années, mais dont l'incohérence n'avait pas été prise en compte, des politiques contradictoires ont été mises en place sur les mêmes espaces, provoquant une confusion des plus graves et, finalement, l'échec : sanctuarisation environnementale ; politique de certification des terres coutumières ; concession démesurées aux entreprises étrangères (*Daewoo ; Varun International*). Aujourd'hui, le programme national foncier d'implantation des guichets fonciers et qui met en œuvre les procédures de certification se maintient mais à un rythme très lent.

La loi sur les Zones Économiques Spéciales ou ZES (loi 2017-23, du 28 novembre 2017) est l'illustration parfaite d'un statut d'exception dans le territoire malgache. En effet, cette loi entend favoriser les investissements et le développement économique du pays par l'octroi aux entreprises d'un statut territorial spécial, puisque les ZES sont des territoires délimités physiquement (art. 2), dans lesquels une autorité reçoit les terres en location (art. 24 : probablement des terres du domaine privé de l'État ou des terres privées non titrées réquisitionnées et expropriées, puisque l'article 2 prévoit l'expropriation), afin de les sous-louer aux entreprises qui s'installent (art. 27).

Le débat qui s'est installée entre le Fonds monétaire international (FMI) qui ne croit pas à l'efficacité de cette loi sur les ZES et le gouvernement malgache qui la défend<sup>33</sup>, a fait ressortir les enjeux : profiter de l'extension du port de Toamasina et de l'aéroport d'Antananarivo pour développer un axe économique majeur dans lequel on trouvera les principales ZES ; développer d'autres ZES au nord et au sud du pays. On voit donc se mettre en place à Madagascar, une politique de différenciation géographique comparable à celle que Nelly Leblond a étudiée dans sa thèse sur le Nord du Mozambique. Cette géographe a développé une analyse qui a conclu au renforcement des différences entre des espaces « investis » et des espaces « gris » qui jouent à plusieurs niveaux, soit du pays entier (le Nord étant marginal par rapport au reste du pays), mais aussi régional ou local (au sein de tel ou tel corridor). L'exemple de Madagascar permet de démontrer la construction de cette hétérogénéité économique et foncière par la loi elle-même. La Haute Cour Constitutionnelle de la République malgache n'a d'ailleurs pas trouvé à redire sur le fond : elle a simplement censuré le gouvernement en lui faisant remarquer que certaines dispositions de la loi n'étaient pas du domaine réglementaire mais législatif<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Article du journal « *L'Express de Madagascar* », en date du 18 janvier 2018.

<sup>34</sup> Dans sa décision du 17 janvier 2018, consultable sur son site. <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n01-hcc-d3-du-10-janvier-2018-concernant-la-loi-n2017-023-relative-aux-zones-economiques-speciales/>

## Bibliographie

### Documents et outils de travail

Les textes constitutionnel et législatifs des différents pays sont accessibles sur la base de la FAO : FAOLEX.

Gérard Chouquer, *Termes et expressions du droit foncier anglais, Common law et Equity*, version de mai 2018, 350 notices, 50 pages. ISBN 978-2-919530-30-4  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/20TermesExpressionsDroitFoncierAnglais.pdf>

Gérard Chouquer, *Lexique comparé de la publicité foncière*, 400 notices, mai 2018, 76 p. ISBN 978-2-919530-32-8  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/22LexiqueComparePubliciteFonciere.pdf>

Gérard Chouquer, *Glossaire des acquisitions massives de terres et de l'agriculture de firme*, 240 notices, 2012 - ISBN 978-2-919530-33-5  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/23GlossaireAcquisitionsMassivesTerresAgricultureFirme.pdf>

### Ouvrages et articles

*Accaparement des terres au Kenya et au Mozambique. Rapport de deux missions d'enquête et une analyse axée sur les droits humains de l'accaparement des terres (sic)*, FIAN International, Heidelberg 2010, 409 pages.

Yussuf ADAM, Ofélia SIMÃO et José MATE, *Gestão comunitaria dos recursos naturais em Moçambique, Entusiasmos a mais e coordenação a menos*, 1998, disponible sur internet.

Rivo ANDRIANIRINA RATSIALONANA et André TEYSSIER, Large scale agricultural investments in Madagascar: lessons for more “inclusive” models, dans L. Cotula et R. Leonard, *Alternatives to land acquisition: agricultural land investments and collaborative business models*, IIED / SDC / FIDA / Centro Terra Viva, 2010 : 81-92.

Ward ANSEEUW, Antoine DUCASTEL et Jean-Jacques GABAS, *The end of the African peasant ? From investment funds ans finance value-chains to peasant related questions*, présentation faite lors de la conférence internationale Global Land Grabbing en avril 2011, unedited draft, disponible sur internet.

Sara ARAÚJO, Pluralismo jurídico em Moçambique. Uma realidade em movimento, dans *Sociologia Jurídica*, n° 6, janvier-juin 2008.  
<http://www.sociologiajuridica.net.br/numero-6/252-pluralismo-juridico-em-mocambique-uma-realidade-em-movimento-sara-araujo>

Anthony ARKO-ADJEI et Edwin ADDO-TAWIAH, « Cadre juridique pour l'administration des terres au Ghana », dans *L'administration des terres et le développement*

*durable, Quelles solutions pour les pays en quête d'émergence ?*, Université de perfectionnement de la Fédération des Géomètres Francophones, éd. Publi-Topex, octobre 2017, p. 17-22.

Clarissa AUGUSTINUS, Christiaan LEMMEN and Peter VAN OOSTEROM, *Social Tenure Domain Model. Requirements from the Perspective of Pro-Poor Land Management*, papier présenté à la 5e Conférence régionale de la FIG, Accra, Ghana, mars 2006 : [http://www.fig.net/pub/accra/papers/ps03/ps03\\_02\\_lemmen.pdf](http://www.fig.net/pub/accra/papers/ps03/ps03_02_lemmen.pdf)

Loïc BARBEDETTE, L'agrobusiness est-il en train de tuer l'agriculture familiale ouest-africaine ?, dans la revue *Grain de Sel*, n° 67-70, juillet 2014-juin 2015, p. 10 et 11.

Joan BAXTER et Frédéric MOUSSEAU, *Comprendre les investissements fonciers en Afrique. Rapport : Mali*, ed. CNOP et The Oakland Institute, 2011, 69 p. Disponible sur le site : [oaklandinstitute.org](http://oaklandinstitute.org)

Mathieu BOCHE, *Contrôle du foncier, agriculture d'entreprise et restructurations agraires : une perspective critique des investissements fonciers à grande échelle. Le cas de la partie centrale du Mozambique*, thèse, Université de Paris-Sud, décembre 2014, 461 p.

Saturnino BORRAS et Jennifer FRANCO, *Political Dynamics of Land-grabbing in Southeast Asia : understanding Europe's role*, ed. Transnational Institute, Amsterdam janvier 2011, 56 p. Disponible sur internet : <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/Political%20Dynamics%20of%20Land-grabbing%20in%20Southeast%20Asia.pdf>

Florence BRONDEAU, « L'agrobusiness à l'assaut des terres irriguées de l'Office du Niger (Mali) », *Cahiers Agricultures* [En ligne], numéro 20 - 2011, p. 136-142 URL : [http://www.jle.com/fr/revues/agro\\_biotech/agr/e-docs/00/04/66/97/article.phtml](http://www.jle.com/fr/revues/agro_biotech/agr/e-docs/00/04/66/97/article.phtml)

Jelle BRUINSMA, *The Resource Outlook to 2050 : By How Much do Land, Water Use and Crop Yields Need to increase by 2050 ?*, document d'expert présenté lors du forum « Comment nourrir le monde en 2050 », FAO, Rome 2009. Disponible : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak971e/ak971e00.pdf>

Perrine BURNOD, Rivo ANDRIANIRINA RATSIALONANA, André TEYSSIER, Landry RAMAROJOHN, *Après Daewoo ? Etat des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar*. International Land Coalition, Cirad, Observatoire du Foncier 2010. Initiative CPL. 56 p. (disponible sur Internet)

Perrine BURNOD, Hermine PAPAZIAN, Amandine ADAMCZEWSKI, Pierre-Marie BOSC, Jean-Philippe TONNEAU, Jean-Yves JAMIN, Régulations des investissements à grande échelle. Étude de Madagascar et du Mali, dans *Afrique contemporaine*, n° 237, 2011-1, p. 111-129.

Jean-Baptiste BUSAALL, *Les Indes espagnoles, 1492-1837, Une colonisation sans colonies*, dans Éric GOJOSSO, David KREMER et Alrnaud VERGNE, *Les colonies. Approches juridiques et institutionnelles de la colonisation de la Rome antique à nos jours*, Presses Universitaires juridiques de Poitiers et éd. LGDJ, 2014, p. 143-

Virgilio CAMBAZA, *A Lei de terras, de minas et sistemas de direitos consuetudinários*, conference paper n° 12, IIE Conferência do IESE, Instituto de Estudos Sociais e Económicos,

2009 ; disponible sur internet

S.R. CARPENTER, P.L. PINGALI, E.M. BENNETT, M.B. ZUREK. (eds.), *Ecosystems and Human Well-being : Scenarios, Volume 2, The Millennium Ecosystem Assessment*, Washington DC 2005.

Jean-Raphaël CHAPONIÈRE, Jean-Jacques GABAS et Zhen QI, Les investissements agricoles de la Chine, une source d'inquiétude ?, dans *Afrique contemporaine*, n° 237, 2011-1, p. 71-83.

Gérard CHOUQUER, *Aspects et particularités de la domanialité en Afrique de l'Ouest*, fiche, Comité Foncier et Développement, janvier 2011 (disponible également en anglais : *Aspects and characteristics of State-owned land in West Africa*). Fiches disponibles sur le site du comité technique Foncier et Développement.

Gérard CHOUQUER, Le nouveau commerce triangulaire mondial, ou les analogies du foncier contemporain, dans *Etudes rurales* n° 187, janvier-juin 2011, p. 95-130.

Gérard CHOUQUER, Délocalisation et dys-localisation dans le foncier contemporain, dossier La ruée vers la terre, dans *Transcontinentales, Sociétés, Idéologie, Système mondial*, n° 10/11, 2011, disponible : <http://transcontinentales.revues.org/1071>

Gérard CHOUQUER, *Les acquisitions massives de terres. Bulle foncière ou opportunité de développement ?*, Entretiens avec Charlotte Castan, ed. Publitopex, Paris mai 2012, 68 p.

Gérard CHOUQUER, *The global issue of land grabbing, Land bubble or development opportunity ?*, interviews with Charlotte Castan, translated into English by Robert Reay-Jones, ed. Publitopex, Paris mai 2012, 68 p.

Gérard CHOUQUER, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, ed. Actes-Sud/errance, Paris septembre 2012, 248 p.

Gérard CHOUQUER, « Vivre dans les interstices de la firme. Sierra Leone, Cambodge et Tchad », dans *Etudes rurales*, 2013/1, n° 191, p. 149-168 ; traduction anglaise : « Living in the interstices of Corporate Farms. Sierra Leone, Cambodia and Chad », article disponible sur *Cairn. International edition*.

Michel CLAVÉ (dir.), *Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement*, Rapports et documents du Centre d'Analyse Stratégique, juin 2010, 108 p.

Jean-Philippe COLIN. Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective, dans *Land Use Policy* 31, 2013, p. 430-440.

Jean-Philippe COLIN, Pierre-Yves LE MEUR et Éric LÉONARD (éd), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ed. Karthala, Paris 2009, 540 p.

Lorenzo COTULA, *Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ?*, éd. IIED, Londres, 2011, 58 p.

- Lorenzo COTULA, *The great african land grab ? Agricultural investments and the global food system*, coll. African arguments, Zed Books, Londres/New York, 2013, 238 p.
- Lorenzo COTULA, Sonja VERMEULEN, Rebeca LEONARD et James KEELEY, *Land grab or development opportunity ? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED / FAO / IFAD, London et Rome 2009, 120 p., ISBN : 978-1-84369-741-1.
- Marie-Hélène DABAT, Les nouveaux investissements dans les agrocarburants. Quels enjeux pour les agricultures africaines ?, dans *Afrique contemporaine*, n° 237, 2011-1, p. 97-109.
- Shepard DANIEL et Anuradha MITTAL, The great Land Grab. Rush for world's farmland threatens food security for the Poor, The Oakland Institute, Oakland (Californie) 2009, 24 p.
- Shepard DANIEL et Anuradha MITTAL, *(Mis)investment in Agriculture. The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs*, Préface de Howard G. Buffett, ed. The Oakland Institute, Oakland (Californie) 2010, 54 p.
- Pierre DARDOT et Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, ed. La Découverte, Paris 2009, 504 p.
- Klaus DEININGER et Hans BINSWANGER, The Evolution of the World Bank's Land Policy : Principles, Experience and Future Challenges, dans *The World Bank Observer*, vol. 14, n° 2, août 1999, p. 247-276.  
<http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug99/evolution.htm>
- Klaus DEININGER et Derek BYERLEE, *Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits ?*, ed. The World Bank, Washington 2011, 214 p.
- Laurent DELCOURT (coord.), *Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannes. Points de vue du Sud*, coll. Alternatives-Sud, ed. Syllepse, Paris 2010, 216 p.
- Frédéric DEROCHE, *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre. Un questionnement pour l'ordre mondial*, ed. L'Harmattan, 2008, 380 p.
- Olivier DE SCHUTTER, *Comment détruire la paysannerie mondiale de manière responsable*, 4 juin 2010 ;  
<http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibly-destroying-the-world-s-peasantry/French>
- Olivier DE SCHUTTER, *Le droit à l'alimentation*, rapport pour la 65<sup>e</sup> session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 11 août 2010, 27 p.  
[http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021\\_access-to-land-report\\_fr.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_fr.pdf)
- Hernando DE SOTO, *Le mystère du capital*, coll. Champs, ed. Flammarion, Paris 2005.
- Marie-Danielle DEMÉLAS et Nadine VIVIER (dir.), *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914)*, Presses Universitaires de Rennes 2003, 336 p.

- Antoine DUCASTEL et Ward ANSEEUW, La libéralisation agricole post-apartheid en Afrique du Sud. Nouveaux modèles de production et d'investissement, dans *Afrique contemporaine*, n° 237, 2011-1, p. 57-70.
- Alain DURAND-LASSERVE et Étienne LE ROY, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, ed. Comité technique "Foncier et Développement" et AFD, Paris janvier 2012, 156 p.
- Michael B. DWYER, « The formalization fix ? Land titling, land concessions and the politics of spatial transparency in Cambodia », dans *The Journal of Peasant Studies*, mis en ligne le 30 avril 2015.
- Stig ENEMARK, *From Cadastre to Land Governance in Support of the Global Agenda. The Role of Land Professionals and FIG*, article publié par International Federation of Surveyors, Decembre 2010.
- Cecilie FRIIS et Anette REENBERG, *Land grab in Africa. Emerging land system drivers in a teleconnected world*, ed. GLP International project Office and authors, Global Land Project, Copenhague 2010, 42 p.
- Jean-Jacques GABAS, Les investissements agricoles en Afrique. Introduction thématique, dans *Afrique contemporaine*, n° 237, 2011-1, p. 47-55.
- Jacques GASTALDI, "Le plan foncier rural en Afrique de l'Ouest", dans *Études Foncières*, n° 83
- Jacques GASTALDI, "Les politiques foncières et le cadastre rural", 5e conférence de la FIG, Accra (Ghana), mars 2006.
- Caroline GAU-CABÉE, *Droits d'usage et code civil. L'invention d'un hybride juridique*, coll. Bibliothèque de Droit Privé tome 450, ed. L.G.D.J., 566 p.
- Fabien GAVEAU, *Propriété et cadastre dans les campagnes françaises de 1789 aux années 1950, Histoire d'une tension légale*, Coll. « Normes et pratiques foncières et agricoles dans le monde, volume 2 », Cahiers de la MSHE Ledoux, Besançon 2020.
- Lauriane GAY, *À la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le National Resistance Movement (NRM) : entre changement et inertie*, thèse, Université de Montpellier, 2016, 767 p.
- Hafez GHANEM, Politiques et institutions à l'appui des petites exploitations agricoles, dans *Études rurales* n° 187, janvier-juin 2011, p. 63-78.
- Élizabeth C. GIANOLA, *La sécurisation foncière, le développement socio-économique et la force du droit, Le cas des économies ouest-africaines de plantation (la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali)*, coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, Paris 2000, 290 p.
- David GILLES, Le "modèle" colonial britannique d'ancien régime en question : variations autour de la transplantation des droits (Amérique du Nord XVIIe-XVIIIe siècles), dans Éric GOJOSSO, David KREMER et Alrnaud VERGNE, *Les colonies. Approches*

- juridiques et institutionnelles de la colonisation de la Rome antique à nos jours*, Presses Universitaires juridiques de Poitiers et éd. LGDJ, 2014, p. 221-237.
- GIZ 2019, *The private Mailo Tenure System. A case of Mityana, Mubende and Kassanda districts*, Giz, Bonn, avril 2019, 15 pages.
- Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, Comité technique *Foncier et Développement*, juin 2009, 128 p.
- Grain 2012 : *Un tableau de données sur plus de 400 cas d'accaparements des terres dans le monde*, mis en ligne le 22 mars 2012. <http://www.grain.org/fr/article/entries/4482>
- Joseph HANLON, *Debate sobre a Terra em Moçambique : Irá o desenvolvimento rural ser movido pelos investidores estrangeiros, pela elite urbana, pelos camponeses mais avançados ou pelos agricultores familiares?*, rapport pour Oxfam GB, Juillet 2002, disponible sur internet.
- Abdoulaye HARISSOU, *La terre, un droit humain*, Préface de Jacques Chirac et Abdou Diouf, ed. Dunod, Paris 2011, 196 p.
- S. JENSON.S. et R WATERHOUSE, *Seminário Sobre o Conceito das Comunidades em Relação a Gestão de Recursos Naturais*, 1998
- Kasim KASANGA, « Système foncier, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », dans Philippe Lavigne-Delville, Camilla Toulmin et Samba Traoré (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*, éd. Karthala, Paris 2000, p. 55-79.
- Elias Danyi KUUSAANA et Joyce Anagnayeli ELEDI, « Customary land allocation, urbanization and land use planning in Ghana : Implications for food systems in the Wa Municipality », dans *Land Use Policy*, n° 48 (2015), p. 454-466.
- Land Grabbing and nutrition. Challenges for global governance*, ed. Brot für die Welt / ICCO / FIAN international, octobre 2010, 89 p.
- Land Grabbing in Kenya and Mozambique. A report on two research missions - and a human rights analysis of land grabbing*, ed. FIAN International, Heidelberg avril 2010, 43 p.
- Philippe LAVIGNE DELVILLE (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, ed. Karthala et Coopération française, Paris 1998, 744 p.
- Philippe LAVIGNE-DELVILLE, Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi, *Revue des Questions Foncières*, 1-2010, p. 5-33.
- Adrien LAUBA, Un instrument de la colonisation portugaise au Mozambique : le prazo da coroã, un "bail emphytéotique administratif" original (XVIIe s.), dans Éric GOJOSSO, David KREMER et Alrnaud VERGNE, *Les colonies. Approches juridiques et institutionnelles de la colonisation de la Rome antique à nos jours*, Presses Universitaires juridiques de Poitiers et éd. LGDJ, 2014, p. 189-207.
- Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, Comité technique "Foncier et Développement" (AFD-MAEE), juin 2010, 56 p.

<http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncieres/les-appropriations-de-terres-a-grande-echelle-analyse-du-phenomene-et-propositions-dorientations>

Étienne LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, ed. LGDJ, coll. droit et société, Paris 2011, 448 p.

*Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement, Éléments de diagnostic et pistes de recommandation*, Mission présidée par Michel Clavé, Rapports et documents du Centre d'analyse stratégique, Paris juin 2010, 108 p.

Harold LIVERSAGE, Réagir à l'« accaparement des terres » et favoriser les investissements agricoles responsables, décembre 2010, FIDA 2011, 15 pages.

¿Los nuevos dueños ? *Acaparamiento agrario en Asia, Africa y América Latina*, dans *Biodiversidad, sustento y culturas*, n° 63, janvier 2010.

Paul MATHIEU, *Les acquisitions internationales à grande échelle de terres agricoles. Enjeux, perspectives, risques et opportunités*, présentation au séminaire de Montpellier, 3 septembre 2009, disponible sur le site du CIRAD.

Mayatta Ndiaye MBAYE (rapporteur de synthèse), *La maîtrise du foncier en Afrique : enjeu de développement socio-économique, rapport général*, Union internationale du notariat, Commission des Affaires Africaines, Fès, novembre 2014, non paginé.

Michel MERLET et Clara JAMART, avec la collaboration de Mathieu Perdriault et Samuel L'Orphelin, *Commercial pressures on Land Worldwide. Issues and Conceptual framework for ILC study*, ILC, mars 2009, 26 p.

Nicolas MERVEILLE, Déferlante d'enclosures en Pérou : une nouvelle vague d'altération du lien social et des rapports Nature-Cultures, dans « L'homogène et le pluriel », dossier de la revue *Droit et Cultures*, n° 62, 2011, p. 177-193 ; disponible sur internet.

Peter MESSERLI, Markus GIGER, Michael B. DWYER, Thomas BREU et Sandra ECKERT, The geography of large-scale land acquisitions : Analysing socio-ecological patterns of target contexts in the global South, dans *Applied Geography*, vol. 53, septembre 2014, p. 449-459.

Anuradha MITTAL et Frédéric MOUSSEAU, *Understanding Land Investment Deals in Africa, Country report : South Sudan*, The Oakland Institute, 2011, 54 p.

Raúl A. MONTENEGRO, Soja : China y Río Negro hacen acuerdo ilegal, article posté sur le blog *Food Crisis ans the Global Land Grab*, 15 novembre 2010, <http://farmlandgrab.org/17299>

Frédéric MOUSSEAU et Granate SOSNOFF, *Understanding Land Investment Deals in Africa, Country report : Sierra Leone*, The Oakland Institute, 2011, 59 p.

Sam MOYO, *Perspectives en matière de réforme agraire en Afrique australe, dans Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysanne. Points de vue du Sud*, (Alternatives Sud, vol. 17, 2010/3), ed. Syllepse, Paris-Louvain 2010, p. 181-200.

- P. J. NKAMBO MUGERWA, Compte rendu du livre de H. West, The mailo system in Buganda (1965), dans *The Uganda Journal*, vol. 31, Kampala 1967, Part. I, p. 131-132.
- Téodyl NKUINTCHUA, *L'état des droits fonciers des communautés en Afrique*, éd par le Réseau Africain des Droits des Communautés, décembre 2016, 42 p.
- Hubert OUÉDRAOGO, *La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA*, Rapport du Cabinet juridique DID International pour l'UEMOA et la Banque Mondiale, Ouagadougou 2009, 77 p. (consultable sur internet).
- Hubert OUÉDRAOGO, De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes, dans *Etudes rurales* n° 187, janvier-juin 2011, p. 79-94.
- Marie-France PAPANDRÉOU-DETERVILLE, *Le droit anglais des biens*, éd. LGDJ, Paris 2004, 760 p.
- Arsénio PAULO, *Empoderamento das Comunidades Locais : O caminho para o desenvolvimento local em Moçambique*, sans date mais postérieur à 2005. Disponible sur Internet
- Bernard PUÉPI, *Les gouvernances foncières et leur impact sur le processus de développement, Cas de quelques pays africains*, éd. L'Harmattan, Paris 2015, 314 p.
- François PURSEIGLE (ed), « *Les agricultures de firme, 1. Organisations et financiarisation* », dossier de la revue *Études rurales*, n° 190, juillet-décembre 2012, 208 p.
- François PURSEIGLE et Gérard CHOUQUER (ed.), « *Les agricultures de firme. 2. Délocalisations et évictions* », dossier de la revue *Études rurales*, n° 191, janvier-juin 2013, 189 p.
- RATSIALONANA RIVO A (2012) *Madagascar, Cadre d'analyse de la gouvernance foncière*, Banque Mondiale, 170 p.
- Relatorio de auto-avaliação do país*, Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), tome 1. Disponible sur Internet.
- Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, The World Bank, 7 septembre 2010, 139 p.
- Sarah RIVRON, *La notion d'Indirect Rule*, thèse de droit, Poitiers 2014, 313 p.
- Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier, Fiches Pays*, Comité technique Foncier et Développement, novembre 2009, 445 p.  
<http://www.foncier-developpement.org/outils/cadres-legislatifs-et-institutionnels/index.html>
- Flavio Bladimir RODRIGUEZ M., Juana CAMACHO SEGURA et Juan Carlos MORALES (éd.) *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación*, Universidad Externado de Colombia, Bogota 2017, 632 p.
- Laurence ROUDART, Terres cultivables non cultivées : des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité, Analyse du Centre d'Etudes et de

Prospective du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, n° 18, mai 2010.

Ian SCOONES, Saturnino M. BORRAS Jr, Ben WHITE et Wendy WOLFORD, « The politics of evidence : methodologies for understanding the global land rush », dans *The Journal of Peasant Studies*, n° 40-3, p. 469-483.

Carin SMALLER et Howard MANN, *A Thirst for Distant Lands : Foreign investment in agricultural land and water*, rapport de l'International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, mai 2009, 23 p.  
[http://www.iisd.org/pdf/2009/thirst\\_for\\_distant\\_lands.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2009/thirst_for_distant_lands.pdf)

André TEYSSIER, Landry RAMAROJOHN et Rivo ANDRIANIRINA RATSIALONANA, Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache, dans *EchoGéo*, 11, 2010, décembre 2009-Février 2010.  
<http://echogeo.revues.org/11649#ftn8>

Nadine VIVIER *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*, Paris 1998, Publications de la Sorbonne, 352 p.

Augustin WAMBO YAMDJEU et Benoît FAIVRE DUPAIGRE, Investissements « privés » dans l'agriculture : contours et enjeux, dans la revue *Grain de Sel*, n° 67-70, juillet 2014-juin 2015, p. 14 et 15.

Henry H. WEST, *The mailo system in Buganda*, Entebbe, Government Printer, 1965, 179 p.

Henry W. WEST, *Land policy in Buganda*, Cambridge University Press, Londres 1972, 244 p.  
(Compte rendu dans *Etudes rurales*, n° 66, avril-juin 1977, p. 78-79)

Ian WILLIAMSON, Stig ENEMARK, Jude WALLACE et Abbas RAJABIFARD, *Land Administration for Sustainable Development*, éd. ESRI Press Academic, Redlands Californie 2010, 488 p.

### **Sites ou pages internet consultés à la date de rédaction**

<http://chartercities.org/>

<http://farmlandgrab.org/>

<http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>

<http://www.afd.fr/home>

<http://www.agter.asso.fr/>

<http://www.arte.tv/fr/3758592.html>

[http://www.calyxagro.com/press\\_dreyfus.php](http://www.calyxagro.com/press_dreyfus.php)

<http://www.camposorientales.com/>

<http://www.chinabdh.com/english/index.htm>

<http://www.cqwzly.cn/?user=wzly&language=en> (sur *Chongqing Grain Group Corporation*)

<http://www.dominion-farms.com/>

<http://www.dwlogistics.co.kr/business/>

[http://www.fao.org/index\\_fr.htm](http://www.fao.org/index_fr.htm)

<http://www.fgf-geo.org/>

<http://www.fig.net/>

<http://www.foncier-developpement.org/>  
<http://www.formesdufoncier.org/>  
<http://www.gestionaronline.com/index.php?action=displayPublications>  
<http://www.globalaginvesting.com/>  
<http://www.hubrural.org/spip.php?rubrique15>  
<http://www.ifc.org/french>  
<http://www.iiasa.ac.at/>  
<http://www.iisd.org/>  
<http://www.mcabenin.bj/>  
<http://www.mcc.gov/>  
<http://www.momagri.org/>  
<http://www.mumias-sugar.com/>  
<http://www.notaires.fr/>  
<http://www.notariat2000.com/>  
<http://www.observatoire-foncier.mg/>  
<http://www.oecd.org/>  
<http://www.office-du-niger.org.ml/>  
[http://www.roppa.info/IMG/pdf/Declaration\\_roppa\\_atelier\\_french.pdf](http://www.roppa.info/IMG/pdf/Declaration_roppa_atelier_french.pdf)  
<http://www.uemoa.int/Pages/Home.aspx>  
<http://www.unhabitat.org/>  
<http://www.varun.com/>  
<http://www.viacampesina.org/>  
<http://www.wemyssproperties.com/history.html>  
<http://www.williamsontea.com/>  
<http://www.worldbank.org/>  
<http://www2.geometre-expert.fr/>  
<https://www.rohatyngroup.com/>

*Addax Bioenergy* : <http://www.addax-oryx.com/uk/index.html> ;  
<http://farmlandgrab.org/post/view/18912>

« Aquisição de terras por multinacionais agrava fome no mundo », édité par FIAN, repris sur le site internet de *Food Crisis ans the Global Land Grab* : <http://farmlandgrab.org/16657>

Article de jeune Afrique sur le volume des IDE (tous secteurs) :  
<http://www.jeunefrique.com/Article/ARTJAJA2638p060.xml0/russie-investissement-turquie-coree-du-sudinvestissements-directs-etranagers-direction-les-pays-emergents.html>

Chineses querem mais terras no Brasil, sur le site internet de *Quali.pt*, repris sur celui de *Food Crisis ans the Global Land Grab* : <http://farmlandgrab.org/15504> ;  
<http://www.quali.pt/conteudos/noticias/chineses-querem-mais-terras-no-brasil.html>

Crise en Zambie : <http://www.horizons-et-debats.ch/index.php?id=2757> ;  
<http://ir.zambeefplc.com/profiles/investor/ResLibraryView.asp?BzID=1988&ResLibraryID=43387&Category=1789>

Définition des *pools de siembra* en Argentine :  
[http://www.freshplaza.es/news\\_detail.asp?id=5743](http://www.freshplaza.es/news_detail.asp?id=5743)

*Doing Business* (International Finance Corporation) :  
<http://français.doingbusiness.org/data/exploretopics/registering-property>

IIASA 2002 : Global Agro-Ecological Zones,  
<http://www.iiasa.ac.at/Research/LUC/GAEZ/index.htm>

*L'accaparement des terres. Une nouvelle forme de colonisation ?*, dossier, de *ritimo*, réseau d'information et de documentation pour le développement durable et la solidarité internationale, juillet 2010  
[http://www.ritimo.org/dossiers\\_thematiques/agriculture/accaparement/accaparement\\_intro.html](http://www.ritimo.org/dossiers_thematiques/agriculture/accaparement/accaparement_intro.html)

GRAIN, À contre-courant, octobre 2009 : <http://www.grain.org/articles/?id=56>

Note du GISA sur la crise alimentaire de 2011: Une nouvelle crise alimentaire en 2011 ?  
[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_GISA\\_Note\\_crise\\_alimentaire\\_24fev2011.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_GISA_Note_crise_alimentaire_24fev2011.pdf)

Quand le Cameroun nourrit la Chine, sur le site internet de *Food Crisis ans the Global Land Grab*  
: <http://farmlandgrab.org/16579>

## Liste des figures

- Fig. 1 - Les niveaux d'appréciation des surfaces dans le *land grabbing* (p. 22)
- Fig. 2 - Mali - L'ouverture de la prise d'eau de Malibya (p. 24)
- Fig. 3 - Cambodge - La mosaïque des concessions de terres agro-industrielles et des concessions minières (p. 25)
- Fig. 4 - Argentine - La ligne du temps dans un *pool de siembra* (p. 26)
- Fig. 5 - Mozambique - Hiérarchie des définitions légales du foncier d'après la loi de 1997 sur les terres (p. 28)
- Fig. 6 - Sierra Leone - Projet d'implantation des pivots d'irrigation circulaire dans l'espace régional déjà occupé par huit villages (p. 29)
- Fig. 7 - Sierra Leone - Même zone : définition interstitielle des espaces villageois en fonction de la surface des pivots d'irrigation (p. 30)
- Fig. 8 - Sierra Leone - Modalité de la réinstallation des populations déplacées (p. 30)
- Fig. 9 - Diffusion de la domanialité intégrale ou partielle en Afrique (p. 32)
- Fig. 10 - Les composantes du phénomène des concessions ou acquisitions massives de terres aujourd'hui dans le monde (p. 35)
- Fig. 11 - L'organisation foncière théorique du Ghana depuis la loi de 1986 et la constitution de 1992 (p. 68)
- Fig. 12 - La répartition des concessions *mailo* et des *Crown Lands* dans le royaume du Buganda (p. 82)
- Fig. 13 - Essai de reconnaissance des types de tenure, à l'est de Mirambi (Comté de Gomba) (p. 83)
- Fig. 14 - Repérage des unités *mailo* et des parcelles des exploitants (p. 87)
- Fig. 15 - Le modèle foncier de Madagascar (p. 96)
- Fig. 16 - La carte des guichets fonciers à Madagascar en 2010 (p. 98)

## **Ouvrages de Gérard Chouquer sur le droit agraire et l'arpentage (2010-2020)**

Les Éditions Publi-Topex ont décidé de rééditer en 2020 les séries de l'auteur sur le droit agraire, la propriété, le cadastre, l'arpentage et la morphologie agraire, séries qui proposent des ouvrages de référence sur ces sujets. Jusqu'à ce jour, certains de ces livres étaient édités sur un site désormais supprimé : *Observatoire des formes du foncier dans le monde*. D'autres viennent de paraître et sont édités pour la première fois par Publi-Topex (n° 7 sur l'Angleterre et n° 8 sur l'Amérique du Nord).

Prendent aussi place dans la première série de « droit agraire historique », trois livres édités en version imprimée chez d'autres éditeurs, et dont les références ont été insérées à leur place (n° 4, accessible gratuitement sur *openedition* ; n° 5 et n° 12).

Au total, ce sont 18 livres dont l'accès est libre.

D'autres livres, annoncés dans ces séries, suivront à terme rapproché, pour compléter le propos. De même, une série de morphologie agraire sera prochainement mise en ligne.

### **Série « Droit agraire historique »**

Il s'agit d'une douzaine de livres qui proposent d'organiser l'histoire foncière selon le droit agraire et qui posent les fondements d'une histoire renouvelée de l'arpentage et de la propriété. Les numéros 4 et 5 sont édités en version imprimée aux *PUF* de Tours, le n°4 étant également accessible en édition électronique libre sur *openedition.org* ; le n° 12 aux éditions *Actes-Sud-Errance*.

1. Gérard CHOUQUER, ***Terres et propriétés dans le monde romain***. (mise à jour de l'ouvrage paru en 2010, « La terre dans le monde romain »), éd. Publi-Topex, Paris 2020. ISBN 978-2-919530-17-5 :  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/01TerresProprietesMondeRomain.pdf>
2. Gérard CHOUQUER, ***Les catégories de droit agraire à la fin du IIe s. av. J.-C. (sententia Minuciorum de 117 av. J.-C. et lex agraria de 111 av. J.-C.)***, éd. Publi-Topex, Paris 2020, 255 p. ISBN 978-2-919530-18-2  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/02CategoriesDroitAgraireIIsiecleAvJC.pdf>
3. Gérard CHOUQUER, ***Études sur le Liber coloniarum***, éd. Publi-Topex, Paris 2020, 236 p. ISBN 978-2-919530-19-9  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/03EtudeLiberColoniarum.pdf>
4. Gérard CHOUQUER, ***Cadastres et fiscalité dans l'Antiquité tardive***, Presses Universitaires François Rabelais, Tours 2014, 456 p. Livre désormais en accès libre sur :  
<https://books.openedition.org/pufr/13503>
5. Gérard CHOUQUER, ***Dominer et tenir la terre dans le haut Moyen Âge***, Presses Universitaires François Rabelais, Tours 2020 (sous presse).
6. Gérard CHOUQUER, ***Les parcellaires médiévaux en Émilie et en Romagne. Centuriations et trames coaxiales. Morphologie et droit agraire***, livre électronique, éd. Publi-Topex, Paris 2020, 330 p. ISBN 978-2-919530-20-5  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/06ParcellairesMedievauxEmilieRomagne.pdf>

7. Gérard CHOUQUER, « *Paramount England* », *Études sur le système foncier anglais aux XIe-XIIIe siècles*, éditions Publi-Topex, Paris 2020, 294 p. ISBN 978-2-919530-21-2  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/07ParamountEngland.pdf>
8. Gérard CHOUQUER, *Territoires et parcellaires en Amérique du Nord du XVIIe au XXe s. Droit et morphologie agraires*, éd. Publi-Topex, Paris 2020, 290 p. ISBN 978-2-919530-22-9  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/08TerritoiresParcellairesAmeriqueNordXVIIeXXeS.pdf>
9. Gérard CHOUQUER, *La documentation domaniale des rois de France, XIe-XIVe s : diplômes, comptes des domaines et prisées*, à paraître aux Éditions Publi-Topex
10. Gérard Chouquer, *La notion de domanialité de l'Antiquité à nos jours*, à paraître aux éditions Publi-Topex.
11. Gérard Chouquer, *Repères pour une histoire des « communs »*, en prévision, aux éditions Publi-Topex
12. Gérard CHOUQUER, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, éd. Actes-Sud/errance, Paris septembre 2012, 248 p.

### Série « Documents de Droit Agraire »

Les volumes rassemblent des dizaines de commentaires de documents majeurs de l'histoire du droit foncier, de la propriété et de l'arpentage.

13. Gérard CHOUQUER, *Documents de droit agraire. 1. La République romaine*, éd. Publi-Topex, Paris 2020 - ISBN 978-2-919530-23-6  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/13DDA-vol1-EpoqueRepRomaine.pdf>
14. Gérard CHOUQUER, *Documents de droit agraire. 2. L'Époque impériale romaine (Ier-IIIe s.)*, éd. Publi-Topex, Paris 2020 - ISBN 978-2-919530-24-3  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/14DDA-vol2-EpoqueImpRomaine.pdf>
15. Gérard CHOUQUER, *Documents de droit agraire. 3. Textes, plans et schémas des agrimensores*, éd. Publi-Topex, Paris 2020 - ISBN 978-2-919530-25-0  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/15DDA-vol3-TextesPlansShemasAgrimensores.pdf>
16. Gérard CHOUQUER, *Documents de droit agraire. 4. L'Antiquité tardive*, éd. Publi-Topex, Paris 2020 - ISBN 978-2-919530-26-7  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/16DDA-vol4-AntiquiteTardive.pdf>
17. Gérard CHOUQUER, *Documents de droit agraire. 5. Le Haut Moyen Âge*, éd. Publi-Topex, Paris 2020 - ISBN 978-2-919530-27-4  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/17DDA-vol5-HautMoyenAge.pdf>

### Série : « Dictionnaires de droit foncier »

Cette série d'outils de travail est constituée par six dictionnaires qui proposent, dans l'état actuel, près de 8000 définitions ayant trait à l'histoire du foncier. Des versions mises à jour sont et seront périodiquement mises en ligne.

18. Gérard Chouquer, *Dictionnaire du droit agraire antique et altomédiéval (DDAAA)*, éd.

de décembre 2018, 660 p. (5374 définitions et notices en avril 2020), éd. Publi-Topex. ISBN 978-2-919530-28-1

<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/18DictionnaireDroitAgraireAntiqueAltomedieval.pdf>

- 19 Gérard Chouquer, ***Dictionnaire du foncier médiéval et moderne XIe-XVIIIe siècles. France-Italie-Angleterre-Espagne-Pays scandinaves (DFMM)***, version d'avril 2020, 1374 notices, éd. Publi-Topex. ISBN 978-2-919530-29-8  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/19DictionnaireFoncierMedievalModerneXIeXVIIIeS.pdf>
- 20 Gérard Chouquer, ***Termes et expressions du droit foncier anglais, Common law et Equity***, version de mai 2018, 350 notices, 50 pages. ISBN 978-2-919530-30-4  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/20TermesExpressionsDroitFoncierAnglais.pdf>
- 21 Gérard Chouquer, ***Dictionnaire des questions foncières pendant la colonisation de l'Algérie au XIXe s.***, version de février 2018, 320 notices ISBN 978-2-919530-31-1  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/21DictionnaireQuestionsFoncieresColonisationAlgerieXIXeS.pdf>
- 22 Gérard Chouquer, ***Lexique comparé de la publicité foncière***, 400 notices, mai 2018, 76 p. ISBN 978-2-919530-32-8  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/22LexiqueComparePubliciteFonciere.pdf>
- 23 Gérard Chouquer, ***Glossaire des acquisitions massives de terres et de l'agriculture de firme***, 240 notices, 2012 - ISBN 978-2-919530-33-5  
<http://serveur.publi-topex.com/EDITION/23GlossaireAcquisitionsMassivesTerresAgricultureFirme.pdf>

### **En préparation**

Un Code de droit agraire romain, qui ordonne toute la science des *agrimensores* romains et le droit agraire ou foncier du monde romain, et qui met en évidence le fait que, pour la première fois dans l'histoire, les géomètres romains ont fait œuvre juridique et technique. Livraison prévue en 2021 ou 2022.

- 24 Gérard Chouquer et François Favory, ***Code de droit agraire romain***. à paraître aux Éditions Publi-Topex

### **Série : « Foncier contemporain »**

Ces ouvrages regroupent, par thèmes, des études qui ont été publiées sur le site *Observatoire des formes du foncier*, dans les années 2010-2018.

25. Gérard Chouquer, ***Études de droit foncier en Afrique subsaharienne***, éd. Publi-Topex 2020, 115 p.
26. Gérard Chouquer, ***Études de cas sur les assignations massives de terres en Afrique subsaharienne***, éd. Publi-Topex 2020, 118 p.
27. Gérard Chouquer, ***Les transformations du foncier en Afrique : fronts pionniers, agriculture de firme et risques (Bénin, Burundi, République du Congo, Guinée, Sénégal, Kenya, Mozambique, Madagascar)***, éd. Publi-Topex 2020, 130 p.
28. Gérard Chouquer, ***Les transformations du foncier en Amérique latine : fronts pionniers, agriculture de firme et risques (Brésil, Bolivie, Paraguay, Mexique, El Salvador)***, éd. Publi-Topex 2020, 110 p.

La série « Foncier contemporain » regroupe des études parues antérieurement sur le site *Observatoire du foncier dans le monde* et dans diverses revues.

Elle concerne les droits fonciers, les acquisitions massives de terre, les fronts pionniers agro-industriels, les agricultures de firme et les effets géographiques de ces transformations, notamment dans les pays en développement.

## **Études de droit foncier en Afrique subsaharienne**

**Éditions Publi-Topex  
Paris 2020**