

La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

44



ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE

La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone

par

Etienne Le Roy

pour le

Service de législation

Bureau juridique

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

44



ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE
Rome, 1987

Las appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limité.

M-02

ISBN 92-5-202621-5

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire de système de recherche bibliographique ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable. Adresser une demande motivée au Directeur de la Division des publications, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Via delle Terme di Caracalia, 00100 Rome, Italie, en indiquant les passages ou illustrations en cause.

©FAO 1987

P R E F A C E

Les problèmes fonciers tels que le statut des terres, la stabilisation, la reconnaissance et la garantie des droits coutumiers, la sécurité de la tenure en général, la définition de statuts du fermage ou du métayage équitables, pour ne citer que ceux-ci, assument une importance capitale. L'accroissement de la productivité agricole et, plus généralement, le développement agricole sont en dernière analyse tributaires des solutions juridiques qu'on aura pu dégager pour régler ces problèmes. Ces raisons, en elles-mêmes, justifieraient que notre série "Etudes législatives" s'intéresse à "la réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone".

Une autre raison, peut-être plus décisive s'y ajoute. Le Service de législation de la FAO a été saisi au cours de ces dernières années de plusieurs demandes d'assistance en matière de droit des terres et tout porte à croire que cette tendance s'accroît. Il a ainsi semblé opportun de chercher à s'abstraire des conditions très particulières de chaque pays pour conduire une réflexion plus globale sur la réforme du droit de la terre, comparant les expériences de quelques pays d'Afrique francophone.

Sans doute on reconnaît bien que toute étude sur le droit de la terre est indissociable de l'examen des options politiques souveraines des Etats et des débats, voire même des oppositions, qui animent la vie publique dans ces Etats. Mais il demeure qu'une étude sur la réforme du droit de la terre en Afrique francophone rejoint les préoccupations tant des étudiants s'intéressant aux questions agricoles du développement que des administrateurs confrontés aux problèmes pratiques de conception et de mise en oeuvre d'une politique foncière.

Compte tenu des travaux en la matière bien connus dont il est l'auteur, le Service de législation a confié la réalisation de la présente étude au Professeur Etienne Le Roy, Directeur adjoint du Laboratoire d'Anthropologie juridique, Université de Paris I. Comme les lecteurs s'en apercevront, le présent travail est fortement marqué par les conceptions propres de l'auteur et autant que par le vif intérêt qu'il porte aux questions foncières. Ainsi, il est important de souligner que les opinions exprimées dans l'étude "la réforme du droit de la terre dans certains Etats d'Afrique francophone" que nous avons le plaisir de publier, ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Francis M. Hifsud
Chef du Service de législation
Bureau juridique

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION GENERALE	1
I. Origines historiques et idéelles de la revendication au monopole foncier étatique	3
A. Les conceptions autochtones de l'espace	3
B. La lente évolution européenne d'un espace unifié	8
C. La colonisation franco-belge et l'impérieuse nécessité d'assurer le monopole foncier de l'Etat	12
II. Principaux caractères des pratiques foncières contemporaines	20
A. Deux modèles de droits fonciers	21
B. Le droit de propriété européen dans les sociétés africaines	23
C. La transposition de l'idéologie de la propriété à l'échelle nationale et locale	25
D. Des pratiques métissées	27
LES POLITIQUES FONCIERES NATIONALES	
Introduction méthodologique	31
Burkina Faso	33
Cameroun	41
Congo	53
Côte d ' Ivoire	65
Mali	71
Mauritanie	85
Sénégal	93
CONCLUSION GENERALE	101

INTRODUCTION GENERALE

L'objet de la présente étude est de tenter de saisir le droit foncier rural dans son contexte social pour examiner ce que le Droit "habille" lorsqu'il s'agit des rapports de l'homme à la terre, et par quels discours, pratiques et représentations il y parvient. C'est, ainsi, prétendre élucider "l'esprit des lois" foncières c'est-à-dire les manières de penser la reproduction de la société quand le contrôle de la terre est en jeu.

Cet objectif est délicat à atteindre non seulement parce qu'il porte sur des régions mal ou peu étudiées et diverses par les expériences historiques et politiques mais également parce que nous ne devons plus ignorer le poids et l'influence des pratiques juridiques dites "coutumières" ou "traditionnelles" alors que les exigences politiques, les habitudes professionnelles des juristes et un manque d'outils conceptuels adéquats avaient abouti antérieurement à les caricaturer. Grâce aux progrès accumulés depuis une dizaine d'années, il semble maintenant possible de parler plus justement des conceptions et des pratiques pré-coloniales.

Il s'agit là d'un progrès incontestable qui devrait permettre au lecteur, homme politique, expert ou entrepreneur, de comprendre à la fois les effets des changements introduits par la colonisation et les obstacles qui restent et qui limitent la concrétisation de ces processus évolutifs, et particulièrement certains projets de développement.

En identifiant la complexité des transformations introduites par la colonisation et la période moderne, les lecteurs pourront être sensibles au fait que l'obstacle principal aux projets de développement est dans les représentations mentales et dans les systèmes d'idées qui perdurent depuis un siècle chez certains acteurs centraux du développement.

Quoiqu'ils en fassent ensuite, il est apparu indispensable de faire comprendre aux lecteurs l'origine d'oppositions fondamentales entre les sociétés africaines et européennes pour introduire une présentation générale des pratiques foncières.

En consacrant la première partie de cette introduction à un recensement des représentations de l'espace et de l'organisation foncière issues des ruptures européennes, on prend le risque d'envisager les problèmes dans leur plus grande complexité. Tout en évitant l'hermétisme, il est apparu qu'on ne pouvait faire autrement que de placer le débat foncier sur sa véritable scène: les représentations du monde et de la société qui justifient l'organisation foncière et qui permettent de comprendre pourquoi, tout en dérogeant à toutes les autres expériences, l'invention européenne du droit de propriété exclusif et absolu du sol a pu être généralisée à une grande partie de la planète.

Ces explications illustreront pourquoi l'Etat colonial puis contemporain revendique un monopole foncier. Mais, une seconde partie soulignera que la réalité est plus complexe que les discours étatiques. En dépit de sa revendication au monopole, l'Etat doit toujours composer avec la coutume et ses représentants. C'est donc une logique de compromis entre des représentations et des pratiques extrêmes qui tend à prévaloir. Nous caractériserons ces pratiques avant de les identifier dans les monographies étatiques qui forment la matière de cet ouvrage.

I - Origines historiques et idéelles de la revendication au monopole foncier étatique

La place et le rôle qu'assument les Etats africains contemporains sont le produit d'une lente évolution en Europe puis d'une application très rapide aux sociétés africaines durant la période coloniale.

Partant d'une esquisse des conceptions autochtones de l'espace, on montrera en quoi l'Occident y a dérogé pour justifier les nouveaux montages

juridiques que le Code civil de 1804 va développer, puis les conséquences que le colonisateur franco-belge en tirera en Afrique noire,

A - Les conceptions autochtones de l'espace

Toutes les sociétés humaines ont, sous une forme ou sous une autre, organisé le contrôle de l'espace dont elles tiraient leur subsistance. Chacune effectuait une appropriation de la nature pour lui faire servir les fins de reproduction sociale selon certains choix adaptés aux contraintes du milieu, aux possibilités du mode de production et aux conceptions politico-religieuses dominantes. Chacune, enfin, identifiait des règles de gestion de ce milieu (en termes de taux de gibier à abattre, de temps de jachère ou de couvert végétal à respecter) et pouvait en imposer le respect; sans que ces règles se présentent comme les normes d'un code juridique contemporain, on pouvait tirer de ces prescriptions ou prohibitions des conséquences "de droit".

Certes, de profondes différences paraissent partager les sociétés humaines quant aux modalités principales d'action sur la nature. Il semble qu'il n'y ait rien de commun entre le chasseur-collecteur de la cuvette congolaise, du désert de Kalahari ou du plateau central australien, l'agro-pasteur ou le céréaliculteur.

Selon un préjugé issu du XIX^e siècle européen et fondé sur la théorie de l'évolution des espèces (chez Darwin) et des sociétés (chez Lewis Morgan par exemple)(1), les premiers sont considérés comme beaucoup plus primitifs que les agriculteurs lesquels, s'ils sont dotés de la houe et de l'araire, sont déjà proches de la "civilisation". Il n'en est rien.

L'analyse anthropologique des représentations du monde et des formes d'occupation de l'espace montre en effet que les chasseurs collecteurs, les pasteurs et les agriculteurs partagent une même conception de la maîtrise spatiale que nous avons dénommée "topographique". En effet, leurs représentations organisent le rapport du groupe à l'espace à partir de points qui "focalisent" l'activité du groupe et à partir desquels ses membres exercent un contrôle sur l'usage ou la gestion du sol.

Chez les chasseurs-collecteurs australiens, par exemple, ces lieux sont ceux où un individu a été conçu, où il est né et où il a été enterré, cette référence pouvant le concerner personnellement ou affecter un de ses ascendants. Ensuite, les sites totémiques constituent d'autres points de polarisation, en eux-mêmes car chacun est particulièrement sous le contrôle d'un groupe d'aborigènes et par les rapports qui existent entre eux sous la forme de "dreaming tracks", chemins "imaginaires" que prennent les esprits pour passer de site en site et que doivent respecter les humains.

Dans ces conditions, les Aborigènes australiens disposent d'une véritable "géographie", c'est-à-dire d'un système de description de leur monde à partir de deux cartes : une carte des lieux de la reproduction humaine et une carte de localisation et de circulation des esprits. La combinaison des deux cartes suffit à assurer, durant la période de saison sèche (où la nourriture est rare) les droits d'un groupe sur son territoire de reproduction biologique et permet, en saison humide, d'ouvrir ce territoire à tous les autres groupes qui viendront y suivre, sur le "chemin" des esprits, le gibier chassé.

(1) H. Morgan, La Société archaïque, Trad. française, Anthropos, 1971, 653. p.

Les Aborigènes disposent ainsi d'une hiérarchie de droits sur l'espace. Cette typologie est fonction de la capacité différentielle de prélèvement des ressources animales et végétales mais s'exerce toujours au regard des droits des autres individus et des autres groupes: en complémentarité les uns des autres plutôt que par affectation de zones, fragmentation de l'espace et constitution de limites ou de frontières (toutes notions familières des représentations occidentales mais ignorées par cette conception "topologique").

Le milieu écologique difficile du plateau central australien, en particulier dans le Territoire du nord, impose sans doute, plus que des choix volontaires, cette économie du contrôle de l'espace. Il est effectivement indispensable de prendre en considération l'effet du milieu sur l'organisation sociale et juridique. Mais une telle explication, si elle est également valable pour les populations boshimans du désert du Kalahari, n'est pas suffisante pour expliquer l'existence de mécanismes semblables dans d'autres sociétés qui divergent des chasseurs-collecteurs par leur mode de production, l'écologie de leur milieu, et leur organisation socio-politique.

L'anthropologue africaniste Paul Bohannan a été le premier à mettre l'accent sur la généralité de ces représentations dans un article dont on pourrait traduire en français le titre par: "La terre, sa détention et le droit sur la terre" (1).

Il y affirme trois points essentiels:

- "Chaque peuple a une "carte" qui représente le pays où il habite...,
- Chaque peuple a un ensemble de concepts pour parler et traiter des rapports entre lui et les choses...,
- L'aspect spatial de son organisation sociale trouve, d'une façon ou d'une autre, une expression ouverte en paroles et en actes".

(1) P. Bohannan, Land, Tenure and Land Tenure, African Agrarian Systems, IAI-OUP, 1963, pp. 101-114.

Les exemples empruntés par lui aux Tiv du Nigéria, aux populations Tonga de Zambie et aux Kikuyu du Kenya illustrent parfaitement la spécificité des cadres conceptuels de l'Afrique coloniale.

Les agriculteurs Tiv organisent leurs migrations de territoires agricoles en utilisant la carte généalogique des groupes qui permet de positionner tous les groupes dans l'espace indépendamment des localisations propres: les groupes A, B et C voisins en début de migration devront se retrouver positionnés de la même façon ... à l'arrivée parce que le fondateur de A est l'aîné du fondateur de B qui est l'aîné de C, etc.

De même les Tonga décrivent leurs solidarités politiques et les modes d'occupation du Plateau "Tonga" en villages en fonction du "magnétisme" qu'exercent les autels de pluie et leurs titulaires. Lorsque leur influence "énergétique" se dissout, l'ensemble des villages que l'autel polarisait éclate pour produire d'autres fédérations de villages et des associations nouvelles de droits sur l'espace.

Chez les Kikuyu, enfin, l'auteur montre la cohabitation d'au moins deux cartes, l'une, lignagère, à fonction productive obéissant à l'écosystème et suivant les vallées, l'autre, politique, qui chevauche les lignes de crête et qui fédère les groupes indépendamment de leur enracinement spatial. Au terroir lié à l'exploitation du sol se superpose le territoire issu de la répartition des terres entre groupements politiques.

Cette complexité de représentations est réelle mais reste relative car les résultats contemporains illustrent un degré de complexité bien plus grand dans les sociétés qui ont fait l'objet d'investigations systématiques. Sans prendre le cas extrême des Ngala du Cameroun où coexistent les "cartes" et formes de maîtrise de l'espace de tous les pré-établis dans la zone côtière, on peut illustrer, à partir de travaux de terrain au Sénégal, la pluralité des cartes et des trames spatiales.

Dans la société wolof, coexistaient des agriculteurs et des éleveurs qui s'étaient organisés en chefferies fédérées de façon lâche. Chaque groupe avait ainsi sa propre carte. Les éleveurs avaient une carte des puits et points d'eau semi-permanents et les agriculteurs une carte de lieux de culte ou de sacrifice comprenant le bois sacré, certains arbres receveurs d'esprits ancestraux, etc. Les pasteurs étant peul et les agriculteurs d'origine sérère ou socé, la répartition des espaces et la spécificité des cartes n'interdisaient pas la complémentarité des actions dans l'espace, l'agriculteur bénéficiant des fumures animales et le pasteur de céréales. Ces cartes étaient ainsi complémentaires, sur la base d'une distinction entre "le dessus" (le monde des arbres et des agriculteurs) et le "dessous" (le monde des puits et de l'eau qui peut manquer aux pasteurs dans les zones où ils font paître leurs troupeaux).

A partir du milieu du Xv^e siècle, l'arrivée des navigateurs européens crée une inversion des mouvements d'échange dont vont profiter directement ces populations: au lieu d'être au point de départ d'une ponction de produits allant de la côte vers le fleuve Niger, ces populations deviennent les intermédiaires obligés entre les Européens et les princes de l'intérieur. En s'enrichissant, ils acquièrent de nouveaux moyens de domination, tels des chevaux, ce qui leur permet de créer des royaumes centralisés, avec une armée régulière et une administration.

Mais cette organisation sociale nouvelle a un effet direct sur les anciennes représentations: les cartes des puits ou des arbres "sacrés" sont insuffisantes pour fonder une administration territoriale. Pourtant, au lieu de les invalider, on va plutôt les compléter à partir de la distinction "dessus-dessous" en y adjoignant le cheval (instrument de commandement par excellence). Grâce aux traces du sabot qu'il laisse dans le sol, on va pouvoir dessiner une carte administrative nouvelle qui se superpose aux précédentes sans les détruire. Les droits fonciers issus de ce type d'organisation pourront donc s'ajouter aux précédents. Cette capacité d'intégration de nouvelles représentations et de multiples "cartes" a continué à se maintenir après la conquête coloniale et l'imposition d'une nouvelle "géographie" des commandements territoriaux et des lieux des échanges.

Pour les Wolof, l'espace du commandant ou du traitant européens n'était pas incompatible avec les représentations foncières du chef de terre (laman) ou avec les usages du pasteur peul.

Mais ce qui était possible et concevable du côté des colonisés ne l'était pas du côté du colonisateur qui devait imposer une conception de l'espace et de son contrôle dérogoire des expériences africaines. Parce que ces conceptions ont été progressivement généralisées au point de paraître les seules références possibles, il faut en faire brièvement l'histoire avant d'en identifier les fonctions contemporaines.

B - La lente évolution européenne d'un espace unifié

Dans le cas des rep résentations d'espaces, le changement des anciennes conceptions a été infiniment lent, bien que radical. Cette transformation trouvera seulement au XVIII^e siècle sa concrétisation. Mais, même alors, les contemporains n'ont pas encore conscience de l'importance des innovations que des générations de "cosmographes" ont introduites.

Ainsi, dans sa géographie ancienne abrégée de 1769, d'Anville, qui reporte sur une trame "moderne" les cartes des anciens, remarque seulement dans sa préface: "Dans son travail quoique très estimable, le défaut d'une connaissance suffisante de la Géographie actuelle prive l'ancienne géographie de la lumière dont elle a souvent besoin pour être fixée, pour être redressée même en plus d'un endroit. Car, on peut accuser les géographes de l'antiquité de paraître quelquefois en faute à des yeux ouverts sur le local, dont l'inspection doit accompagner, autant qu'il est possible, l'étude qu'on voudra faire de ces géographes"(1).

Dans cet extrait de d'Anville, on soulignera particulièrement les verbes "fixer" et "redresser". Si, en effet, les Romains avaient mis en valeur

(1) Paris, 1769, p. 2

dans leurs cartes territoriales les notions de limites (limes), de superficie et usaient d'une bonne orientation, il manquait à ces descriptions la capacité de s'abstraire de la succession de lieux particuliers pour "fixer" l'ensemble des informations sur une trame qui fut indépendante de ces lieux tout en les intégrant tous.

Ce fut l'oeuvre des navigateurs et des cosmographes des XVI^e au XVII^e siècles européens que d'inventer pour les besoins de voyages outre-mer la carte maritime conçue non en fonction du littoral (portulans) mais en rapport avec la position des astres permettant ainsi le calcul du "point" par des mesures astronomiques reportées ensuite sur la grille représentée par les longitudes et latitudes du globe terrestre.

En fonction de diverses conventions relatives à la restitution des distances d'un globe sur un planisphère, on possède un nouveau type de carte qui n'a aucun rapport avec les autres représentations (devenues "archaïques"); cette nouvelle carte n'est pas construite à partir de lieux du globe terrestre mais de la position des étoiles. Elle peut donc servir tous les usages et sera à la base de la constitution des cadastres fonciers. Mais elle servira particulièrement un acteur: l'Etat.

C'est ensuite l'Etat qui favorisera le développement nouveau de cette géographie en liant cette science nouvelle aux arts militaires : que ce soit pour fortifier ou enlever une place ou pour conquérir de nouveaux territoires, on a besoin de géographes qui suivront ainsi, durant tout le XVII^e siècle, les armées de Louis XIII et Louis XIV, par exemple.

Enfin, c'est pour réformer l'Etat que la Révolution française tirera les ultimes conséquences de cette nouvelle lecture de L'espace. L'espace ainsi uniformisé, unifié voire banalisé, est considéré comme un support à double titre:

- comme support du droit de propriété à titre patrimonial;

- comme support d'un pouvoir centralisé à titre domanial et politique.

La constitution d'un monopole foncier par l'Etat colonial puis son utilisation judicieuse par l'Etat contemporain étant le fruit d'une conjonction de ces deux phénomènes. Nous allons les reprendre en quelques phrases pour dégager ensuite en quoi le monopole foncier de l'Etat déroge aux anciennes formes d'organisation des droits sur les terres.

a) La place du droit de propriété dans les nouvelles représentations spatiales

L'article 17 de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 déclare: "la propriété étant un droit Inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité". Cette formule lapidaire sera précisée par l'article 544 du Code civil de 1804: "la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue à condition de ne pas en faire un usage prohibé par les lois et les règlements". La propriété est effectivement la pierre angulaire d'un nouvel édifice social car, pour les Physiocrates (philosophes de la réforme agraire au XVIII^e siècle), la liberté dérive de la propriété: le marquis de Mirabeau écrira: "la liberté et la sûreté sont les annexes inséparables de la propriété".

Il s'agit, en abolissant les anciennes distinctions féodales (fondées sur une répartition entre plusieurs ayant-droits, soit des attributs de la propriété, soit de ses fruits) de favoriser une société où l'autonomie de la propriété correspondra à l'autonomie de l'individu. Le véritable enjeu de ce "culte" de la propriété est ainsi l'individualisme caractéristique de la fin du XVIII^e siècle et du XIX^e siècle.

Pourtant, cet individualisme doit avoir une assise sociale et spatiale et celle-ci est trouvée dans le rôle du fonds de terre : "Droit, philosophie et économie sont d'accord pour faire du fonds de terre le royaume, un et indivisible, du propriétaire". Il s'agissait en effet d'asseoir le nouvel individualisme agraire sur la propriété foncière pour transformer les paysans en entrepreneurs agricoles aptes à user de leurs fonds de terre comme capital susceptible de produire des revenus et des plus-values.

De là naît le principe de la liberté absolue de jouir et de disposer. Mais, ce principe ne va pas sans quelques limitations, prévues par "les Lois et Règlements". Elles seront fonction d'un "intérêt général" déterminé par l'Etat.

b) Le rôle de l'Etat

La conception de la propriété comme un droit absolu a pour origine, selon les commentateurs, le droit romain. Néanmoins, si certains juristes

consultes de la période classique (I^e au III^{ème} siècles) ont défini le droit propriété et ses démembrements, ce sont les compilations de Justinien dans le Digeste, au VI^e siècle, qui vont rationaliser les attributs de la propriété tout en limitant son exercice.

Avant la période classique du droit romain puis jusqu'à la renaissance de l'étude du droit romain à partir du XII^e siècle, domine l'idée que les biens font l'objet de revendications différentes et que seuls ceux qui ont la capacité d'exercer leur puissance (mancipium de l'ancien droit romain, Potestas du responsable local durant le Haut Moyen Age, autorité du monarque enfin) ont vocation à exercer un ensemble de droits qui, par leur accumulation, se rapprochent de la propriété sans en avoir toutes les caractéristiques.

Les raisons avancées pour justifier l'interventionisme étatique relèvent de ce qu'on appellera au XIX^e siècle "la fonction sociale de la propriété" [pour le Bas-Empire ou les exigences de l'administration territoriale pour le Bas Moyen Age.] Ces mêmes raisons seront reprises au vingtième siècle pour justifier les limitations nouvelles apportées au droit de propriété.

Ainsi, non seulement la propriété privée individuelle et absolue n'est apparue que dans des circonstances limitées et exceptionnelles mais, de plus, l'Etat (ou la puissance publique) a toujours dû assumer un rôle particulier. Ce rôle sera revalorisé avec la conquête coloniale de l'Afrique noire.

C - La colonisation franco-belge et l'impérieuse nécessité d'assurer le monopole foncier de l'Etat

a) L'expérience française

Après les guerres de la Révolution française et de l'Empire, la France retrouve un empire colonial africain amoindri et affaibli. A partir de sa "tête de pont" du Sénégal et de sa base navale de Libreville, la France va inaugurer une politique de conquêtes militaires accompagnées d'une organisation politique, administrative et foncière. La Belgique suivra le même mouvement après l'épisode de l'Etat indépendant du Congo en 1908.

Lors de la phase initiale de la colonisation française, seules les procédures du Code civil sont connues. Elles seront introduites au Sénégal en 1830 et permettront l'organisation d'un service des hypothèques. Ce service vise à assurer la sécurité des transactions immobilières, ce qui suppose que la terre est appropriée selon les modalités de l'article 544 et suivants, c'est-à-dire privativement. Ces dispositifs ne seront donc qu'exceptionnellement appliqués, dans les "escales" et au profit des seules populations européennes.

Mais durant tout le XIX^e siècle, l'absence d'une véritable politique foncière ne posera pas, hors du Sénégal, de problèmes, tant les difficultés de la conquête puis de la "pacification" l'emporteront sur toute autre considération. L'organisation des territoires sera prise en charge par des militaires. Sous la responsabilité du service du Génie, ils assureront l'implantation "stratégique" des postes ou des places-fortes, la sécurité de circulation ou d'approvisionnement, etc... Ce n'est qu'épisodiquement que les nouvelles autorités coloniales interviendront dans les relations de l'homme à la terre, tantôt dans le cadre des traités de protectorat ou d'annexion, tantôt dans le cadre de mesures de police. Il s'agira alors d'assurer l'installation des captifs libérés dans des "villages de liberté" ou de contrôler l'implantation des quartiers africains à la périphérie des centres de colonisation et en tenant compte des conceptions sanitaires alors dominantes.

Au tournant du siècle, cependant, le transfert aux autorités civiles des responsabilités administratives exige de trouver des solutions plus adaptées. On avait déjà, au Sénégal, durant les années 1860, tergiversé pour savoir s'il convenait ou non de reconnaître aux "indigènes" un droit de propriété. Après avoir affirmé l'inexistence d'un tel droit en 1862 (arrêté du 28 février), puis reconnu la possibilité de faire transformer un droit coutumier en droit de propriété en vertu d'une concession (arrêté du 11 mars 1865), l'administration des domaines avait considéré, sur la base de l'inexistence de toute demande de concession, qu'aucun des indigènes n'était ni propriétaire ni même possesseur régulier. "En réalité, comme le remarque Pierre Daresté en 1908, les indigènes n'ont pas demandé de concession parce qu'ils avaient la conviction inébranlable de posséder un titre très supérieur à celui qu'on leur offrait, résultant du droit héréditaire, traditionnel et collectif de la famille"(1).

(1) Pierre Daresté, Le régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française, Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales, Tome XI, 1908, p. 13.

Mais l'administration ne le comprit pas ainsi et, en 1903, un arrêt célèbre de la Cour d'Appel de Bordeaux affirmait "que la propriété individuelle était inconnue au Sénégal au regard de territoires que la conquête a eu pour effet d'annexer au domaine colonial...".

De cet arrêt, on pouvait tirer deux conclusions:

- Le droit de propriété n'existe pas en Afrique. Il convient donc au colonisateur de le faire émerger (voir infra II B).
- L'Etat français (mais aussi l'Etat libre du Congo) en vertu du droit de conquête, hérite de toutes les compétences détenues par les souverains africains, la question débattue étant de savoir quelle est la nature exacte de ces droits, voir - par exemple - les arrêts de la Cour d'Appel de l'AOF des 8 février et 19 mars 1907. La théorie du "domaine éminent" empruntée à l'ancien droit féodal du colonisateur sera cependant utilisée par les services des domaines des colonies pour asseoir leurs revendications.

Sur ces bases, la doctrine et la jurisprudence coloniales reconnaissent à l'Etat des prérogatives particulières tant pour consolider sa propre prétention à s'installer librement partout où cela peut être nécessaire que pour favoriser l'apparition du droit de propriété.

Elle reconnaît ainsi un monopole foncier à l'Etat à des fins d'intérêt général mais aussi avec des finalités plus précises: transformation des mentalités, primauté de l'individualisme, émergence d'entrepreneurs agraires.

Parallèlement à la reconnaissance doctrinale de ce monopole, l'Etat va s'organiser pour le concrétiser dans les textes et dans la pratique. On ne mentionnera ici que l'évolution des textes réglementaires, les institutions (service des domaines et service du cadastre) ayant peu varié dans leurs structures depuis le début du XX^e siècle. Pour comprendre la raison d'être de ces textes, il faut saisir la logique qui sous-tend l'intervention du juriste colonial.

Le principe général qui conduira l'action coloniale est de toujours distinguer entre deux grands types de revendications, et d'organisation, celles des personnes publiques et celle des personnes privées.

Les personnes publiques (c'est-à-dire l'Etat et les autres collectivités territoriales dont les communes) intervenant au titre de l'intérêt général peuvent exciper des revendications foncières qui sont censées être, par elles-mêmes ou par la fonction de service public exercée, supérieures aux revendications des personnes privées.

L'intérêt général est ainsi censé justifier un régime dérogatoire, propre au "domaine", portant à la fois sur des biens mis à la disposition du public et sur ceux utilisés par l'administration pour remplir ses missions (domaine public) et comprenant à la fois des meubles et des immeubles. Seules les compétences relatives au domaine privé et aux immeubles retiendront notre attention.

Le fonds de terre étant un immeuble par nature (article 518 CC), toutes les superficies acquises par l'administration et les constructions érigées dessus sont des immeubles domaniaux. L'acquisition peut être amiable (dans un rapport de gré à gré qui s'apparente à un contrat entre des personnes privées) ou fondée sur l'expropriation pour cause d'utilité publique après "juste et préalable indemnité" comme l'exige l'article 17 de la déclaration de 1789 déjà cité. Mais, en fait, le problème de l'acquisition est sous-estimé dans le Code civil. En outre, ces procédures ne sont applicables que dans une société où l'espace a été approprié et totalement réparti entre ayant-droits, privés ou publics. On ne peut pas exproprier (c'est-à-dire retirer la propriété) quelqu'un qui n'a pas un titre de propriétaire. De même, on ne doit acquérir que du légitime propriétaire sous peine ultérieurement d'actions concurrentes en revendication devant les tribunaux judiciaires.

Dans ces conditions, et en l'absence d'incontestables propriétaires civilistes l'action de l'administration risquait d'être stérilisée.

Au tournant du XX^e siècle, on va débloquent la situation de deux façons, puis la compléter en 1925.

D'une part, on va mettre au point l'immatriculation des titres fonciers qui peut servir tant aux personnes publiques que privées pour créer -de la propriété au sens de l'article 544 C.C. là où il y avait de la "possession", des titres contestables, voire un vide juridique. Quel que soit l'état originel du droit, "dans la procédure de l'immatriculation, l'Etat colonial se contente d'assurer la sécurité des titres et des transactions en imposant le recours au seul conservateur de la propriété foncière, en déterminant les procédures d'enquête et de publicité puis en attribuant un caractère définitif et inattaquable au titre une fois délivré". L'immatriculation repose sur quatre principes: légalité, publicité absolue, force probante et spécialité. L'immatriculation sera réglementée par des textes propres à chaque territoire entre 1899 et 1901, puis définitivement mise au point par les décrets du 4 juillet 1906 et 26 juillet 1932 (1).

D'autre part, on va assurer les droits des services des domaines tout en cherchant à éviter tout excès dans l'application des prérogatives domaniales. En jouant sur l'application conjuguée des articles 713 C.C. ("les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat") et 539 C.C, on imagine la catégorie des terres vacantes et sans maîtres, constituée, théoriquement, par toutes les terres qui ne sont ni immatriculées ni possédées dans les formes du code civil. Ceci conduit à une "présomption de domanialité" sur l'ensemble des terrains détenus et exploités par les "indigènes".

Mais face aux risques de spoliation que ce principe contient, l'Etat colonial va immédiatement introduire des limites.

(1) A. Ley, Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte d'Ivoire, Paris, LGDF, Bibliothèque africaine et malgache, Tome 18, 1972.

En effet, dans le décret du 23 octobre 1904 qui organise le domaine dans l'Afrique occidentale française, l'article 10 après avoir attribué les terres vacantes et sans maître à l'Etat ajoute: "...Les terres formant la propriété collective des indigènes, ou que les chefs indigènes détiennent comme représentants de collectivités indigènes ne peuvent être cédées à des particuliers, par voie de vente ou de location, qu'après approbation par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil d'administration".

Ce principe des terres vacantes et sans maître sera vivement contesté sur le plan politique et juridique et les autochtones obtiendront partiellement satisfaction lors des deux réformes subséquentes. Tout d'abord un terme sera donné à l'action en revendication de l'Etat. La condition nouvelle introduite par le décret "domanial" du 16 novembre 1935 sera que "les terres soient inexploitées ou inoccupées depuis dix ans". Ensuite, la charge de la preuve de la vacance ou de l'occupation possessive qui appartenait au détenteur coutumier et exigeait l'existence d'un titre incontestable dans le décret de 1904 est renversée dans le décret-loi N° 55-580 portant réorganisation foncière et l'application du régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique aux droits coutumiers, et ne lie plus le versement d'indemnités à l'existence d'une propriété exclusive et absolue. Elle oblige également l'administration à faire précéder l'arrêté de cessibilité "... d'une enquête publique et contradictoire destinée à révéler, le cas échéant, l'existence de droits coutumiers qui grèvent ces terrains..." (article 11, al. 2) en vue de les constater, ce qui évoque le troisième pilier de l'intervention coloniale.

Car enfin, le régime de la constatation des droits fonciers a été le troisième ternie, destiné à réduire ou à résoudre les contradictions issues de l'application du régime foncier fondé sur l'immatriculation et du régime domanial fondé sur les terres vacantes et sans maîtres: quel statut peut être reconnu aux détenteurs coutumiers qui n'ont aucune raison de transformer leurs droits héréditaires d'occupation en titres de propriété ni d'accepter l'intégration de leurs terres dans le domaine de l'Etat ? Y a-t-il une place originale qui puisse leur être réservée ?

Le décret du 8 octobre 1925 avait tenté de régler le cas "lorsque la tenure du sol ne présente pas tous les caractères de la propriété privée" (article 1) par la procédure de constatation "au regard des droits de tous tiers". Mais le texte ne s'appliquait qu'aux seules revendications individuelles, ce qui limitait si considérablement l'impact de la réforme qu'elle n'eût pratiquement pas d'application malgré la prorogation du texte par décrets du 5 janvier 1931 et 20 décembre 1933.

Il faut attendre le décret foncier du 20 mai 1955 précédemment cité, article 3: "En Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française, sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation".

Ces dispositifs (complétés par les articles 4 à 6) étaient très libéraux. Ils seront cependant peu appliqués dans la mesure où nombre d'assemblées territoriales, durant une période-clé du processus de décolonisation (de 1956 à 1958) se refuseront à limiter les droits domaniaux des futures Etats. En retardant les textes d'application, ces assemblées interdiront de faire une large place aux conceptions autochtones de l'organisation foncière.

Ces choix seront lourds de conséquence pour la période ultérieure. Mais, auparavant recensons en quelques paragraphes l'expérience belge au Congo, puis au Rwanda et au Burundi,

b) L'expérience belge

Tout en étant un "pays de code civil" comme la France, la Belgique n'est intervenue qu'incidemment dans la colonisation africaine, pour assurer l'héritage forcé de l'Etat indépendant du Congo que lui léguait son souverain, et le roi Léopold I

La charte coloniale de 1908 avait essentiellement mis en place un régime domanial fondé sur deux procédures, la "cession" qui implique le transfert de la propriété et la "concession" qui n'ouvre qu'un droit de jouissance (article 15). Ces deux procédures permettront la mise en place d'un régime foncier.

Cette charte coloniale maintenait ainsi une politique antérieure qui avait été résumée en 1891 dans un rapport au roi souverain: "Une des premières mesures prises par l'Etat a été de placer les terres occupées par les Européens sous le régime donnant toute garantie légale. Les terres qui étaient occupées d'une manière permanente par les non-indigènes ont été officiellement enregistrées, en même temps le cadastre a été établi pour prévenir les doutes et les contestations" (1).

Ce régime foncier de droit écrit, profitant aux seuls expatriés avait été accompagné par le décret du 3 juin 1906 (complété le 31 mai 1934 à propos de la vacance) pour les terres dites indigènes.

A côté de ces deux régimes (de droit écrit et de droit coutumier des terres dites indigènes) l'application du régime domanial avait également produit un "droit foncier spécial réglementaire" fondé sur la reconnaissance du droit d'occupation précaire et révocable.

A ce dispositif déjà compliqué les décrets des 10 et 24 février 1953 (entrés en application en 1958) déterminent le "régime légal des immeubles des autochtones".

Toute différente est la réforme introduite à partir de 1933 sous le nom de "paysannat". Pour relancer le développement de l'agriculture, stabiliser les villages et assurer une mise en valeur systématique, le prince Léopold lors de sa visite au Congo, propose "une méthode nouvelle... qui se

(1) Voir le nouveau régime foncier zaïrien, Revue juridique du Zaïre, 1974, p. 74.

manifestera sous l'aspect d'une double politique. La première, la principale, est caractérisée par le paysannat sous sa forme la plus intégrale, permettant à l'indigène d'accéder à la propriété et de jouir de la liberté économique qui lui est garantie par notre charte coloniale".

Appliquée ultérieurement au Rwanda et au Burundi, cette politique de développement agricole avait une conséquence foncière sur le plan pratique : lors de l'établissement du paysannat comme projet de développement avant que l'expression n'ait cours, une enquête politico-foncière menée par un agent de l'administration territoriale identifiait les détenteurs coutumiers, le but du paysannat étant de maintenir la population sur ses propres terres, tout en leur affectant des lots (de 4 à 12 ha) différents de leurs terres de culture traditionnelles. Il ne semble pas que la stabilisation foncière ainsi assurée ait été accompagnée d'une appropriation privative visée par la politique du paysannat. En zones rurales, le droit traditionnel restera ainsi le mode essentiel de règlement des rapports de l'homme à la terre jusqu'à la période contemporaine.

II - Principaux caractères des pratiques foncières contemporaines

En vue d'éclairer les monographies par pays des chapitres suivants, on synthétisera les travaux relatifs à ces pays pour illustrer les quatre caractères principaux des pratiques foncières contemporaines :

- A l'origine, les pratiques relèvent de deux modèles d'organisation des droits fonciers qui n'ont aucun point commun.
- Mais, les pays européennes ayant généralisé en Afrique noire trois grands processus de domination, politique, économique et culturel, ces deux modèles sont obligés de cohabiter.

- Cette cohabitation est différente selon que l'on se place à l'échelle nationale et à l'échelle locale. Ce qui est vrai à une échelle ne l'est pas nécessairement à une autre. La revendication au monopole foncier par l'Etat, appliquée au niveau national, n'est donc pas forcément comprise telle quelle et peut être concurrencée par d'autres formes d'organisation à l'échelle locale.
- Mais, à cette échelle locale, c'est la logique du compromis qui l'emporte. Elle produit des pratiques métissées sans exclure des refus systématiques des effets de la généralisation du nouveau droit de la propriété.

A - Deux modèles de droits fonciers

Dans la première partie de cette introduction, on a souligné que les représentations de l'espace avaient divergé en Europe par rapport aux autres cultures. Il nous faut maintenant aller plus loin pour illustrer les conséquences de ces diligences dans les pratiques foncières.

On a jusque maintenant supposé que les droits africains traditionnels étaient le simple "contraire" du droit de propriété européen. Ainsi à un droit individuel de propriété, exclusif, absolu, perpétuel, négociable et transmissible... correspondait un droit possessif, temporaire, collectif, relatif à d'autres droits, inaliénable mais divisible. Cette description, sans être totalement fausse, est inexacte.

Dans le modèle "topographique" traditionnel nous disposons dans chaque carte de diverses catégories de "lieux" qui sont identifiés par le contrôle qu'un ensemble d'individus exercent sur ce lieu et par les possibilités d'utilisation que la technologie ou la pédologie ouvrent au groupe. En supposant que les droits fonciers se définissent par la corrélation d'un mode de contrôle et d'un mode d'utilisation sur un lieu particulier et que le régime foncier est la somme des solutions réalisées ou réalisable de

corrélation de la totalité des modes de contrôle et d'utilisation de l'espace aux fins de reproduction du groupe, on peut remarquer qu'il existe trois façons possibles de définir ces droits fonciers : en faisant la liste de tous les lieux, de tous les modes de contrôle ou de toutes les formes d'utilisation de l'espace.

Les groupes vont ainsi énoncer différemment la stratification des droits sur l'espace. Mais, ce n'est pas la seule source de difficulté. On a souligné antérieurement que plusieurs cartes pouvaient coexister dans une même société et ceci est une source d'incertitude pour l'observateur extérieur. Mais en outre, chaque carte peut exprimer un certain type de maîtrise de l'espace qui le particularisera des autres groupes tout en rendant l'exercice de ce droit complémentaire des autres.

Les droits fonciers dans la société traditionnelle se présentent comme une hiérarchie de compétences exercées sur une pluralité de lieux et avec une diversité possible des formes d'organisation des espaces référentiels. Si les données sont plus ou moins complexes selon les sociétés, deux conclusions paraissent s'appliquer à toutes : un espace a toujours vocation à voir s'exercer plusieurs prétentions ou droits et un droit est une corrélation particulière d'un mode de contrôle et d'un mode d'utilisation. sur un lieu : aucun droit n'est donc strictement comparable à un autre.

Or, c'est au résultat contraire qu'aboutit la révolution européenne de l'espace en faisant du sol un enjeu social par le contrôle de l'accumulation du fonds de terre et en sortant l'individu du groupe en lui reconnaissant le droit de propriété indépendamment des circonstances de temps ou de lieu. En produisant un nouveau type d'espace, unifié et banalisé, par la carte géographique fondée sur une représentation géométrique du globe, on se donne les moyens de réduire l'espace à la superficie, donc de le mesurer par ses délimitations puis de privilégier, dans l'ensemble des facteurs et des lieux qui peuvent constituer l'espace, le fonds de terre que l'on qualifiera "d'immeuble par nature" et qui sera le support-type du droit de propriété.

En réduisant tous les lieux différents à un attribut de l'espace (le fonds de terre) on simplifie déjà considérablement l'organisation foncière. Mais lorsqu'en outre on tend à ramener toutes les formes de maîtrise de l'espace au droit de propriété et à ses démembrements, alors on opère un véritable saut qualitatif. Ce n'est plus une simple modification d'un attribut du droit dont il s'agit, mais d'une véritable transposition de la nature même du droit.

Il importe donc de ne jamais considérer les deux modèles à l'aune l'un de l'autre pour ne pas reproduire les malentendus d'observateurs extérieurs d'autrefois.

B - Le droit de propriété européen dans les sociétés africaines

La généralisation du droit de propriété en Afrique noire s'impose actuellement de façon inéluctable même si les formes de cette concrétisation vont se révéler originales. Pour comprendre comment des "hommes de coutume" acceptent de retranscrire leurs expériences d'appropriation de la nature dans le nouveau montage de la propriété privée, il faut considérer, au-delà du droit, les fonctions que la propriété occupe.

Or, pour simplifier, la propriété est impliquée sous des formes variables, dans trois grands processus, politique, économique et social, ce qui justifie son rôle central dans les transformations contemporaines.

1) Politiquement, l'Europe a choisi d'introduire ses institutions en Afrique noire, tel le code civil dès 1830. Par ce biais, c'est un modèle de contrôle direct des individus que le colonisateur transpose en Afrique, en particulier par le transfert du modèle d'Etat, par la conception codificatrice du Droit, etc.

Pour assurer le respect de ces institutions transférées, l'Etat colonial dispose du moyen essentiel qu'est le Droit et, dans la sphère juridique, son outil sera principalement le monopole foncier.

La question foncière sera ainsi un dossier toujours éminemment politique et, pour une large part, la réussite ou l'échec des politiques étatiques contemporaines tient à la capacité ou non à mobiliser la terre (et la force de travail) selon l'exigence des projets de développement et les sujétions économiques.

2) Economiquement, les voyages des navigateurs européens du XV^e et XVI^e siècles ont inauguré un processus de soumission des sociétés locales aux lois du marché.

Après la première phase de capitalisme marchand puis le contrôle direct des lieux d'échange avec la conquête coloniale, la rationalisation de la production agricole suppose l'intervention dans la production elle-même et l'introduction du capital sur les lieux de cette production. La terre est principalement affectée par cette évolution dans la mesure où il conviendra de substituer à sa valeur d'usage une valeur d'échange qui permette d'introduire le fonds de terre dans un marché foncier relié au marché de la force de travail et susceptible de générer l'émergence d'entrepreneurs agricoles.

A nouveau, le rôle de la propriété est essentiel car c'est la transformation des droits possessifs en droits de propriété (via la concession et l'immatriculation) qui donnera les garanties nécessaires aux investissements financiers : grâce à la sécurité foncière, les banquiers peuvent prêter et les entrepreneurs investir.

3) Socialement, les sociétés africaines doivent être réorganisées en fonction de nouveaux rapports et de nouvelles valeurs introduites par la scolarisation, l'urbanisation... Dans ce contexte, le respect de la propriété ou sa contestation est un enjeu éminemment social.

Cette association entre les déterminations économique, politique et sociale et le droit de propriété à l'échelle internationale va-t-elle se retrouver avec la même fonction fondatrice à l'échelle nationale ou locale ?

C - La transposition de l'idéologie de la propriété à l'échelle nationale et locale

La propriété ainsi introduite dans l'ensemble des pays colonisés est appelée à devenir le seul mode d'organisation des rapports de l'homme à la terre. Un siècle après le traité de Berlin qui consacrait le partage territorial sur le modèle géométrique, la généralisation du droit de propriété est encore loin d'être réalisée. Les zones rurales sont fréquemment beaucoup plus "à la traîne" que les zones urbaines où les autorités peuvent mieux contrôler l'installation des nouveaux venus et obliger à passer par le modèle "standard" du lotissement avec droit de superficie ou droit de propriété.

Pourtant cette idéologie du droit de propriété gagne du terrain. Nous allons examiner comment elle est transposée à l'échelle nationale et locale avant de considérer ce qui lui est opposé.

- L'idéologie de la propriété à l'échelle nationale. La propriété est ici le matre-mot du législateur ou de l'homme politique.

Dans les réformes de ces vingt dernières années, la propriété des fonds de terre est reconnue:

- à l'Etat (Burkina, Bénin pour partie, Zaïre),
- au peuple (Congo),
- à la nation, pour les terres ni immatriculées ni intégrées dans le domaine de l'Etat (Sénégal, Togo, Cameroun) ou pour l'ensemble des terres (République Centrafricaine, Mali),
- à celui qui les travaille (Rwanda) ou qui les met en valeur par la procédure de la concession ou de l'immatriculation (Côte d'Ivoire).

Rares sont les Etats qui ne se sont pas prononcés et s'ils ne l'ont pas fait, ils ont en fait nationalisé le monopole foncier de l'Etat colonial (Guinée).

- A l'échelle locale, la propriété influe également sur la "terminologie juridique et envahit le langage courant. Ainsi, les permis d'occupation du domaine privé de l'Etat ou les permis d'habiter pour les commerçants sont perçus comme de véritables droits de propriété. De même en est-il pour le bénéficiaire d'un lot sur un projet de développement rural dès qu'il y a délivrance d'une attestation. Que cette formalité n'ait pas été accompagnée d'autres procédures n'est important que pour ceux qui doivent demander une caution bancaire et qui ont le besoin de régulariser leur situation.

Partout cette conception de la propriété s'est imposée. On examinera comment elle est transposée à l'échelle nationale et locale avant de considérer les pratiques. Ainsi, le langage courant est-il transformé par l'importance de cette idéologie de la propriété. Au Sénégal et en wolof, on traduisait jadis le terme borom par le responsable ou le représentant d'un groupe, on le traduit maintenant par maître ou propriétaire. Posséder, occuper, détenir, gérer sont devenus des termes équivalents dans le langage courant sous l'effet unificateur de la référence au terme polysémique de propriété. Il y a pourtant souvent des exceptions en particulier en milieu rural.

En prétendant se réserver le monopole de la propriété directement pour lui-même, ou par l'artifice du peuple ou de la nation, l'Etat africain introduit un risque d'insécurité de la tenure de la terre que les groupes locaux peuvent ne pas accepter. Face à la prétention de l'Etat, ces populations vont alors émettre des contre-prétentions. Ainsi, au Sénégal, dans la vallée du fleuve, les populations toucouleur opposent au principe de la nationalisation de leurs terres les extraits de jugement des tribunaux de paix de la période coloniale constatant leurs droits fonciers. Au Burkina, dans la vallée du Kou, les autochtones partiellement expropriés se sont réinstallés en bordure du périmètre et influent directement sur le marché de la force de travail.

Au Kenya, dans la zone du lac Victoria, les paysans ont parfois occupé d'anciennes fermes "blanches" et interdit leur accès aux nouveaux propriétaires. Le titre de propriété se négocie ainsi comme un billet à ordre car on ne saurait sans risque politique exiger la contrepartie du titre de propriété qui est le droit de jouir.

L'opposition peut être frontale. Dans d'autres cas, elle peut prendre la forme d'un attentisme ou d'une émigration. Ce fut le cas des populations ivoiriennes se réfugiant au Gold Coast voisin pour échapper aux réquisitions coloniales. C'est aussi l'attitude des travailleurs soninké du Sénégal, du Mali ou de Mauritanie qui attendent pour retourner exploiter les cuvettes rizicoles que la rémunération de leur travail soit assez élevée. Leur attitude se base sur un calcul économique de rentabilité différentielle, calcul qui compromet la mobilisation locale de la force de travail pour rembourser les investissements du barrage-réservoir de Manantali au Mali et les aménagements fonciers à venir de 300 000 ha pour l'ensemble de la vallée.

Les conclusions que nous pouvons tirer de ces évolutions et de ces réactions sont qu'à l'échelle nationale le droit de propriété a totalement envahi les discours où il est devenu le réfèrent légitime. Par contre, à l'échelle locale où se concrétisent les pratiques foncières, aux prétentions de l'Etat peuvent correspondre des contre-prétentions paysannes. Certes, les réactions n'ont pas le caractère global et abstrait de la politique foncière étatique, il n'empêche qu'elles s'imposent à l'action du décideur ou du planificateur comme des obstacles à la concrétisation des projets de développement. On doit donc en tenir compte, d'où la logique de compromis qui semble actuellement prévaloir.

D - Des pratiques métissées

Il est évident que, dans certaines circonstances exceptionnelles où l'isolement d'un groupe a pu être maintenu pour des raisons religieuses (pour certaines confréries islamiques ou des églises syncrétiques) ou naturelles (populations de la cuvette congolaise), il n'y a pas matière à compromis. La modernité du droit de propriété est récusée par principe ou ignorée de fait. Mais ces situations deviennent de plus en plus rares: les routes facilitent la circulation des idées et les sociétés traditionnelles s'intègrent.

A l'échelle locale, ce qui domine donc c'est la logique du compromis entre ancien et nouveau modes de penser l'espace et les rapports sociaux induits par le contrôle de la terre.

Ce compromis se manifeste très généralement par la coexistence des -deux référents traditionnel et moderne: le "propriétaire" paie pour obtenir du chef de terre la légitimité coutumière et paie à nouveau l'administrateur qui assurera à ce droit foncier sa légalité moderne.

La combinaison peut également intervenir par des montages complexes de compétences, le chef de terre, par exemple, assumant à la fois des fonctions traditionnelles et modernes, comme au Zaïre pour le billet du logeur en milieux sub-urbains.

Des métissages encore plus complexes peuvent émerger d'un travail très habile fait par ces populations sur la langue juridique produisant une adhésion plus ou moins sélective aux divers aspects de l'innovation, intégrant tel facteur ou rejetant tel autre. On a souligné ce phénomène à propos du règlement des conflits fonciers en zones de terroirs au Sénégal.

Ce métissage des pratiques explique leur caractère polyvalent et polymorphe. Ce métissage s'applique 3 la fois au statut du propriétaire, au rôle de l'attributaire et aux modalités de règlement des conflits.

Il peut également affecter de façon indirecte les politiques foncières officielles. Par exemple, diverses législations prévoient, explicitement ou non, une hiérarchie de droits fonciers.

La charte fondamentale du Bénin de 1977 est le texte le plus explicite en distinguant cinq types de "propriété" selon qu'elle est attribuée à l'Etat, aux coopératives, aux travailleurs individuels, aux nationaux béninois ou aux- étrangers. Apparemment, ces types de propriétés sont exclusifs les uns des autres et illustrent une interprétation originale donnée au droit de propriété par le constituant béninois.

La loi sur le domaine national du Sénégal a inauguré, en 1964, un autre dispositif. Le texte, en nationalisant les terres qui ne sont ni immatriculées privativement ni intégrées dans le domaine, attribue leur propriété à la "Nation", mais reconnaît ensuite des compétences spécifiques à l'Etat comme "détenteur", aux conseils de communautés rurales comme "gérants" et aux usagers comme "occupants".

On a ainsi une hiérarchie de droits sur un même lieu et des revendications d'autant plus vives que certains acteurs débordent de leurs statuts : l'Etat se comporte parfois comme un vrai propriétaire et les usagers comme des possesseurs prêts à réclamer le bénéfice de l'usucapion.

De fait ou de droit, un tel cumul de référents traditionnel et moderne sur un même lieu paraît donc caractériser la période contemporaine. On retrouvera en conclusion générale, une analyse sur le sens de ces pratiques.

LES POLITIQUES FONCIERES NATIONALES

Introduction méthodologique

Les processus et procédures identifiés précédemment vont être illustrés, dans les pages qui suivent, par une sélection de monographies.

Pour introduire ces monographies de politiques foncières d'Etats francophones, il paraît utile de justifier en quelques mots le choix de la grille de lecture qui sera appliquée, avec quelques variations, dans chacun des cas.

L'objectif étant d'identifier les choix opérés par ces divers Etats, un plan-type peut s'en déduire:

En premier lieu, seront recensés les divers facteurs qui interfèrent dans les politiques foncières. Ces paramètres, par eux-mêmes difficiles à identifier ou à manipuler, ne doivent être considérés que comme des indicateurs d'une problématique foncière qui s'est progressivement constituée au fil des temps et qui a, durant la période coloniale, valorisé le rôle d'un acteur principal, l'Etat, puis favorisé la transformation de la valeur d'usage de la terre en valeur d'échange.

Ensuite, l'intervention juridique de l'Etat sera systématiquement relevée. On privilégiera les textes; fonciers, (organisant les titres détenus par les sujets de droit sur la terre) et domaniaux (régissant les droits particuliers de l'Etat du fait de la constitution de son domaine). Mais, divers textes connexes devront également être prise en considération (organisation de la production agricole, mines, énergie hydraulique) parce qu'ils font partie du Droit de la terre ou influent sur l'application des réformes agro-foncières.

Selon le contexte national, cette analyse sera subdivisée selon un critère thématique ou historique introduisant la politique de l'Etat étudiée par la suite.

Quel qu'ait été le soin à identifier ou à contrôler les sources juridiques, on ne peut assurer avoir relevé tous les textes. Pour certains d'entre eux, on n'en a eu qu'une connaissance indirecte qui en limite l'analyse à ce que des commentateurs ont pu en dire.

Ces difficultés de documentation soulignent l'importance de constituer dans l'avenir de véritables bases de données juridiques, à partir de la constitution "d'observatoires du foncier en Afrique". Le principe selon lequel "nul n'est censé Ignorer la loi", à la base de toute action juridique et politique, ne peut être concrétisé sans un effort substantiel dans la diffusion de la connaissance des textes. Cette recension en favorisera la collecte et la reproduction tant à l'échelle internationale que nationale.

Par ailleurs, on appréciera la politique de l'Etat et en particulier sa capacité d'autonomie au regard des grands processus identifiés dans l'introduction générale et donnant lieu à sa politique domaniale et foncière. Une lecture compréhensive des discours et des pratiques juridico-politiques a pour justification de dévoiler les vrais enjeux spatiaux et les modalités réelles de leur gestion par l'Etat.

Enfin, plus succinctement, sont résumées certaines conclusions. Sans prétendre intervenir dans la prise de décision politique, il a semblé utile de tirer les conséquences pratiques des analyses précédentes.

BURKINA FASO

I - INTRODUCTION

Avec une superficie de 274 000 km² et une densité démographique de 2 l'ordre de 29 habitants au km le Burkina a des conditions climatiques et pluviométriques peu favorables, particulièrement dans le nord. De même les sols, en particulier dans le centre du pays (plateau mossi), sont sensibles à l'érosion. Mais ces facteurs naturels ne justifient ni des rendements agricoles bas, ni l'importance de l'émigration dans les pays voisins, principalement la Côte d'Ivoire. La population totale est estimée à 7 919 000 personnes, dont la plupart vivent dans les zones rurales (1985).

Après un recensement rapide des textes antérieurs à 1983, l'analyse s'attachera à détailler les normes et les procédures de la réforme alors intervenue.

II - LES TEXTES

1. Les textes antérieurs au 4 août 1983

On distinguera les textes réorganisant les régimes domaniaux et fonciers, puis ceux affectant leur gestion.

Au sujet des régimes domaniaux et fonciers, deux textes de 1960 et de 1963 modifient ou complètent le décret foncier de 1932, organisant le régime de l'immatriculation foncière en Afrique occidentale française.

- Loi N° 77-60/AN du 12 juillet 1960, portant réglementation de terres du domaine privé de l'Etat (JOHV du 29 octobre 1960, p. 852), modifiée en 1966 et 1968 (JOHV du 21 novembre 1968, p. 621). Ce texte, distinguant

trois types de concessions (rurale, urbaine et industrielle) de terres du domaine privé pouvait en milieu rural "convenir aux exploitations de moyenne dimension, créées suivant les besoins des individus et des personnes morales". Il a été appliqué dans les zones péri-urbaines pour le maraîchage.

- Loi N° 29-63/AN du 24 juillet 1963, autorisant le gouvernement à réserver pour l'Etat une part des terres ayant fait l'objet d'aménagements spéciaux et à déclarer comme biens de l'Etat les terres peu peuplées ou éloignées des agglomérations (JOHV du 17 août 1963, p. 73). Il s'agit du texte voltaïque le plus important de l'époque. Il s'appliquera à toutes les opérations d'aménagement en particulier la vallée du Kou, le périmètre sucrier de Banfora, la vallée du Souran, l'aménagement des vallées des Volta (AVV), la zone pastorale de Léo, le projet rizicole de Niema Dioukele. Là, il permettra une réforme agraire localisée et son article 10 renforce le monopole foncier de l'Etat sur les zones peu peuplées.

En ce qui concerne la gestion domaniale et foncière, on relèvera, parmi de nombreux textes dont l'intérêt est maintenant historique:

- La loi N° 20-65 AM du 28 juillet 1965, autorisant la création d'offices régionaux de développement (JOHV, août 1965, p. 383). Les ORD sont des "instruments de promotion rurale et de coordination des initiatives publiques et privées" (article 2), représentant les diverses forces politiques, économiques et morales (article 2) et disposant d'un statut propre à chaque région (article 3). Ils n'ont pas été abrogés en 1984 et avaient eu un rôle foncier positif dans l'organisation des migrations Intérieures vers les zones méridionales.

En réservant ici le cas des substances minérales, des réserves naturelles et des forêts et de l'organisation interne des services administratifs, on évoquera le statut des collectivités rurales.

- La loi N° 15-64 du 30 octobre 1964. Ce texte s'inscrit dans une stratégie de promotion de groupements de producteurs reprise ensuite par les ORD. En 1974 et dans le cadre d'une nouvelle stratégie de développement

communautaire intégré, les groupements de producteurs sont remplacés par les groupements villageois (G.V.). Le G.V. est une organisation volontaire de producteurs ruraux à caractère économique et social, gérée démocratiquement par ses membres et visant le bien-être de ses membres et de la communauté villageoise" (1).

2. L'ordonnance N° 84-CNR/PRES portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso

La nouvelle ordonnance a été promulguée le 4 août 1984, Le décret d'application N° 85-404/CNR/PRES est paru le 4 août 1985. Il comprend 666 articles et se présente comme un véritable code agro-foncier. En réservant l'analyse du préambule au point III, l'économie de la réforme est la suivante.

L'article 1^{er} de l'ordonnance, clôturant le préambule pose le principe: "Il est créé un domaine foncier national (DFM) constitué par toutes les terres situées dans les limites du territoire national et celles acquises par l'Etat et par les collectivités publiques secondaires à l'étranger". Ensuite, quatre titres en développent les conséquences:

- Le titre 1 définit la consistance du DFN: il précise nommément qu'il comprend les domaines public et privé, les terres immatriculées, les terres détenues en vertu des coutumes... (dans l'article 2) et attribue leur propriété à l'Etat (article 3). Les titres fonciers des particuliers peuvent être remplacés par des titres de jouissance (article 4). Toutes les terres sont, sauf exceptions prévues dans l'article 5, "inaliénables, imprescriptibles et insaisissables".

(1) Annexe IV du document sur la conférence des cadres du HRD de janvier 1982, Ouagadougou, p. 13

- Le titre II, dans les articles 6 à 10, détermine "l'aménagement du DFN". L'article 9 intéresse spécialement les zones rurales, en symétrie à l'aménagement des lotissements urbains. "Les ministres chargés de l'agriculture, de l'élevage, des eaux et forêts doivent, préalablement à tout aménagement de l'espace rural, procéder à la réalisation d'une couverture pédologique systématique en vue d'évaluer les terres par zones écologiques". Par espace rural, l'article 10 entend les zones "dans lesquelles s'exercent les activités agricoles, forestières et pastorales".

- Le titre III comprend un volet foncier et un volet agraire, sous le titre général "de la gestion des terres du DFN" qui est confiée au service des domaines ou aux collectivités publiques secondaires (article 11). Le volet foncier énonce; i) le principe du cadastrage des zones rurales (article 12); ii) l'existence de servitudes d'utilité publique (article 14) frappant les biens riverains de ce qui constituait auparavant le "domaine public". Ces biens au régime défini par les autorités de tutelle ayant les terres dans leurs attributions (article 16) "bénéficient de mesures particulières de gestion et de protection" (article 13). Ses conséquences sont énumérées dans les articles 15 et 16 pour les indemnisations et la police de ces biens," iii) enfin, l'article 17 indique les différents titres d'occupation des terres du DFM. Nous rencontrons ici une difficulté, au moins sur le plan terminologique. Le texte ne prévoit en effet que trois titres: le bail (à durée déterminée ou indéterminée) ; le permis urbain d'habiter ou d'exploiter; l'autorisation administrative qui relève, classiquement, du droit administratif spécial.

L'imprécision de ces catégories posait un problème d'interprétation pour identifier la nature du titre juridique détenu par un paysan sur sa terre ancestrale. L'article 29 de l'ordonnance "n'exclut pas les formes d'occupation ou d'exploitation individuelle ou familiale". Le décret N° 85-404 précise cependant en ses articles 77 et 81 qu'un tel paysan pourrait disposer d'un permis d'exploiter défini comme "un titre de jouissance permanent délivré par l'autorité aux personnes physiques ou morales désireuses d'occuper des terrains ruraux ou plus généralement des terrains à des fins lucratives".

Le volet agraire correspond aux articles 18 à 33, C'est sans doute la partie la plus programmatique de l'ordonnance. Ce qui frappe, c'est d'abord l'égalitarisme de l'attribution des terrains "sans distinction de sexe ou de statut matrimonial, dans l'ordre de priorité fixé par les textes" (article 18, alinéa 1).

Ensuite, il est remarquable de souligner que les terrains sont "attribués par des commissions comprenant obligatoirement les bureaux CDR compétents selon le principe d'un terrain par personne et par ménage (article 19)". Ce principe est aussi valable en ville qu'en zone rurale (article 20). Il entraînera des difficultés en ignorant la variabilité de la force de travail des différentes unités familiales.

Les articles 21 à 24 posent le principe d'un aménagement harmonieux de l'espace rural dans l'optique du développement intégré: tenir compte dans le développement de l'agriculture, de l'élevage (article 24) et de la forêt (article 22). Mais les réserves naturelles et forêts classées sont maintenues (article 23).

Les articles 25 à 33 déterminent, enfin, l'organisation des sociétés rurales. Malgré le flou de la terminologie, on devine la volonté d'une certaine collectivisation de la production sans conditions dirimantes. Elle est cependant souhaitée à l'occasion de "toute action de modernisation" (article 25), puis exigée dans les zones aménagées par l'Etat (article 26). On soulignera ensuite le souci de pédagogie et de formation mutuelle. Ce souci est à la base de la gestion coopérative des caisses populaires d'épargne et de crédit auto-gérées (article 27). Il intervient également dans l'éducation par les CDR (article 20), l'échange d'expérience entre paysans (article 31), puis l'association des producteurs à la fixation des prix d'achat et de vente (article 32).

Cette méthode de formation s'inspire de l'expérience antérieure de l'auto-apprentissage en vue de l'auto-développement, à la base de l'action des principales organisations non gouvernementales (ONG) intervenant au Burkina. Ces objectifs programmatiques sont cependant conditionnés par la maîtrise des structures de commercialisation prévues à l'article 33.

Le titre IV, enfin, énonce les différents droits réels immobiliers des particuliers (article 35) et assure leur garantie par la publicité foncière. Il s'agit de remplacer le système de l'immatriculation qui n'a plus sa raison d'être et le régime de la propriété foncière par une organisation proche de la conservation des hypothèques du régime du code civil. Ce sera effectivement un bon organe de gestion foncière lorsque tout le DFM aura été cadastré. Mais il faut approximativement "couvrir" quatre-vingt-dix-huit centièmes du territoire national. Entre temps, les transactions prévues à l'article 36 peuvent être singulièrement affectées par le manque de sûreté des procédures.

III - PHILOSOPHIE GENERALE DE L'INTERVENTION ETATIQUE

La réforme de 1984 constitue à ce jour la tentative la plus radicale des pays d'Afrique francophone pour modifier l'héritage juridique colonial et mieux contrôler leurs systèmes de production. A côté de dispositions concernant le régime agraire, les juristes burkinabé ont tenté de faire oeuvre originale pour modifier le régime foncier. L'objectif de la réforme est énoncé dans le préambule de l'ordonnance où l'on souligne que "la présente réforme foncière et agraire ... se propose de promouvoir l'économie de notre pays à partir de ses ressources propres et d'améliorer les conditions physiques de toutes les masses laborieuses". Cette option se trouve concrétisée à travers deux "objectifs révolutionnaires de l'auto-suffisance alimentaire et du logement pour tous". Si on peut observer que la réforme propose des solutions plus immédiatement concrétisables pour le logement que pour l'auto-suffisance alimentaire, ces solutions doivent répondre à deux conditions: la productivité et la justice sociale.

Ces deux notions ne sont pas dénuées de toute ambiguïté. Par contre, les conséquences qui en sont tirées sont "logiques". Le texte énonce explicitement la principale conséquence.' pour "une occupation et une utilisation rationnelle des terres", elles doivent "être envisagées comme des sols". On peut donc supposer que la productivité envisagée vise essentiellement celle de la terre puisque le sol désigne à la fois "l'objet de la propriété" et la "formation naturelle de surface à structure meuble" où on privilégie les constituants organiques (1).

(1) Dictionnaire Le Petit Robert, éd. 1983, p. 1827

Ensuite une deuxième conséquence peut être tirée à partir d'arguments contextuels. En envisageant la terre comme sol, le CNR paraît abolir les critères qui, dans la législation coloniale, déterminaient le statut de la terre soit comme domaine, soit comme fonds, ou foncier. En effet si l'article 2 de l'ordonnance mentionne largement ces deux concepts, c'est dans le but de préciser, de façon pédagogique, quelles catégories antérieures sont fondues dans le DFN. Dans la suite du texte on ne parle plus de "domaine" autrement que par le sigle DFN. L'article 4 précise que les titres fonciers sont annulés, puis par la suite on ne parle plus de foncier sauf dans l'article 37, alinéa 1, à propos de la publicité qu'il faut bien appeler "foncière" pour qu'il n'y ait pas d'erreur.

Sinon, dans les autres contextes, le rédacteur du texte a soigneusement évité de parler de "domaine public" dans l'article 12, de servitudes foncières dans l'article 13 ou de titres fonciers dans l'article 17. Et ceci avec raison, au moins sur le plan terminologique car, à partir du moment où le DFN comprend toutes les terres du territoire national (article 1) et qu'il est la propriété exclusive de l'Etat (article 3), il n'y a plus de raison de reprendre les distinctions des articles 537, 538 et 539 du code civil qui énumèrent les régimes de la propriété foncière, de la domanialité et de la vacance.

Le caractère révolutionnaire de cette législation ne tient donc pas seulement aux objectifs politiques poursuivis par le rédacteur mais surtout aux conséquences techniques, particulièrement sur le plan juridique. On pourrait résumer l'innovation dans la formule suivante. Le sol comprenant le territoire national et les immeubles burkinabé sis à l'étranger devient le seul facteur constitutif du DFM et le seul paramètre de sa gestion.

IV - SITUATION JURIDIQUE ACTUELLE: CONTRAINTES OU CONTRADICTIONS

L'analyse poursuivie n'ayant pas un objectif doctrinal, de nombreux aspects du texte qui peuvent interpeller le juriste n'ont pas leur place Ici. Il en est de même pour d'autres questions qui s'adressent au spécialiste du

développement rural mais hors du contexte juridique, ainsi pour la question de la productivité déjà évoquée, appliquée à la résolution du conflit "foncier" entre autochtones et migrants. Que privilégier ? La productivité de la terre assurée par les autochtones ou celle des migrants aussi fondée sur le travail?

Une remarque générale pourrait être faite: dans les zones rurales, à la différence des zones urbaines, la réforme ne doit pas entraîner de difficultés immédiates parce que ses contraintes propres sont limitées, voire nulles dans certains contextes régionaux où les groupes sociaux ont depuis toujours une gestion collective de leur terrain (Bwa, Birifor, etc.).

V - CONCLUSIONS

La plupart des informations indiquent que le monde paysan a bien accueilli la réforme. Dans l'optique de la justice sociale poursuivie, il conviendrait d'affirmer le principe que tous les occupants des zones rurales ont vocation à détenir un titre de jouissance sans que cela résulte de la publicité (article 35 de l'ordonnance) mais à la suite des opérations de cadastrage visées à l'article 12.

Il est en effet évident que les procédures prévues aux articles 558 et suivants du décret N 85-404 et relatives au fonctionnement technique de la publicité foncière auront la plus grande difficulté à être concrétisées durant les prochaines années alors que la validité des droits réels à l'égard des tiers dépendra de la formalité de l'inscription (article 564). D'un point de vue plus général, on soulignera que le décret N 85-404 renforce considérablement le rôle et le poids de l'Etat. Adoptant le point de vue des administrations spécialisées, ce texte instaure pour chacune d'entre elles des procédures dont la rationalité technique est incontestable. On doit cependant se demander si ce texte n'a pas préjugé, au nom d'une logique administrative, de la capacité de concrétisation de tels dispositifs dans les prochaines années.

C A M E R O U N

I - INTRODUCTION

L'agriculture a été à la base d'une accumulation primitive de capital qui a été replacée dans l'industrie et le commerce provoquant une vie économique intense dans les centres urbains. Cette réussite de l'agriculture camerounaise a été obtenue grâce à une politique où le régime domaniale et foncier a rempli un rôle essentiel de régulateur de la planification étatique (par sa dimension domaniale) et de fondement du libéralisme (par sa dimension foncière). Trois réformes, en 1959, 1963 et 1974 ont tenté de résoudre la question agro-foncière. Les camerounais sont sans doute un des peuples qui ont le plus contesté le monopole foncier de l'Etat colonial. Dès 1884, les chefs Duala ont prétendu au respect de leurs droits fonciers et, depuis lors, les principales manifestations de nationalisme ou de régionalisme ont une dimension foncière. Il apparaît en effet que la valeur mystique attachée à la terre continue tantôt à l'emporter sur de nouvelles représentations tantôt à concurrencer la transformation de la valeur d'usage en valeur d'échange. La question foncière, plutôt qu'agraire, reste donc d'actualité en 1986 au Cameroun.

II - LES TEXTES

Quatre générations de textes seront successivement mentionnées.

Les textes immédiatement antérieurs à l'accès à l'indépendance

- Loi 59-47 du 17 juin 1959, portant organisation domaniale et foncière (J.O. du 8 juillet 1959, p. 876).

- Décret 59-181 du 7 octobre 1959, portant organisation de la constatation des droits fonciers coutumiers exercés par les Camerounais (J.O. du 28 octobre 1959, p. 1448 et rectificatif le 23 décembre 1959).
- Décret 59-182 du 7 octobre 1959, organisant les modalités d'incorporation d'un terrain soumis à des droits coutumiers dans le domaine privé de l'Etat du Cameroun ou d'une collectivité publique (J.O. 28 octobre 1959, p. 1451).
- Décret 59-183 du 9 octobre 1959, relatif à l'urbanisme au Cameroun et aux concessions de terrains domaniaux urbains et ruraux (J.O. du 28 octobre 1959, p. 1453).

Ces quatre textes revalorisent les dispositifs du droit foncier coutumier (voir en particulier l'article 3 de la loi 59-47). Cette législation sera transformée lorsque les conditions permettront une nouvelle politique foncière, dans le cadre de l'Etat fédéré du Cameroun oriental (la situation restant sans changement au Cameroun occidental).

La constitution du patrimoine collectif national en 1963 et ses textes d'application de 1964 à 1970

- Décret-loi 63-2 du 9 janvier 1963, fixant le régime foncier et domanial du Cameroun oriental, ratifié par la loi 63-COR-6 du 3 juillet 1963 (J.O. du 20 juillet 1963, p. 19). Ce texte a été accompagné d'arrêtés d'application en 1966 et 1968 et de rectificatifs en 1964 et 1966.
- Décret 64-8/COR du 30 janvier 1964, organisant le régime de l'incorporation au domaine privé de l'Etat pour cause d'utilité publique des terrains coutumiers faisant l'objet de droits non constatés (J.O. du 14 février 1964, p. 1).

- Décret 64-10/COR du 30 janvier 1964, pris pour application du décret-loi N° 2 du 9 janvier 1963 fixant le régime foncier et domanial du Cameroun oriental (J.O. du 14 février 1964, p. 4, modifié en 1968).
- Loi 65-LF-21 du 12 novembre 1965 portant réforme du contentieux de l'immatriculation des biens fonciers du Cameroun oriental (J.O. du 1^{er} décembre 1965, p. 74).
- Loi 66-LF-4 du 10 juin 1966, réglementant la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans l'Etat fédéré du Cameroun oriental (J.O. du 1^{er} juillet 1966, p. 61).
- Arrêté 97-COR du 4 novembre 1970, portant création des sections régionales et interdépartementales du cadastre (J.O. du 1^{er} décembre 1970, p. 958).
- Arrêté 100-COR du 4 novembre 1970, portant création des services régionaux de la conservation et de la propriété foncière (J.O. du 1^{er} décembre 1970, p. 960).

Ces textes ont été abolis ou transformés ultérieurement. Leur principal intérêt est d'une part de concrétiser le monopole foncier de l'Etat, au détriment de la reconnaissance des droits coutumiers, d'autre part de régler le problème des "terres vacantes et sans maître", catégorie issue du droit colonial. La constitution d'un "patrimoine foncier national" correspond à cette évolution. On soulignera enfin le choix fait par le législateur pour la propriété privée. Le décret 64-9/COR ne reconnaît aux collectivités coutumières qu'un simple droit de jouissance sur les terres occupées par elles sans titre foncier et le décret 66-307 est destiné à provoquer le passage à la propriété en imposant l'immatriculation. Cette politique paraît avoir effectivement été suivie d'effets si on considère la multiplication des demandes d'immatriculation à partir de 1966.

L'unification du droit foncier et domanial après 1972

Cette évolution importante avait été préparée par ;

- l'ordonnance 72-22 du 31 octobre 1972 portant abrogation des dispositions de l'article 6 du décret-loi du 9 janvier 1963 (J.O. er du 1 novembre 1972, p. 143), et par
- la loi N 73-3 du 9 juillet 1973 autorisant le Président de la République à fixer par ordonnance le régime foncier et domanial (J.O. du 30 juillet 1973, p. 90).

Les textes principaux sont :

- l'ordonnance N° 74-1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier (J.O. du 5 août 1974, p. 2, modifié J.O. du 15 juillet 1976, p. 74);
- l'ordonnance N° 74-2 du 6 juillet 1974, fixant le régime domanial (J.O. du 5 août 1974, p. 5, modifié J.O. du 15 juillet 1976, p. 74); et par
- l'ordonnance N" 74-2 du 6 juillet 1976, fixant le régime domanial (J.O. du 5 août 1974, p. 5, modifié J.O. du 15 juillet 1976, p. 74); et par
- l'ordonnance N° 74-3 du 6 juillet 1974, relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation (J.O. du 5 août 1974, p. 9).
- Décret N° 76-165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier (J.O. du 1 mai 1976, p. 1).
- Décret N° 76-166 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine national (J.O, du 1 mai 1976, p. 9).

- Décret N° 76-167 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'Etat (J.O. du 1^{er} mai 1976, p. 13).
- Loi N° 76-25 du 14 décembre 1976, portant organisation cadastrale (J.O. du 15 décembre 1976, p. 127).
- Décret N° 77-399 du 3 octobre 1977, fixant les modalités de gestion du domaine privé (J.O. du 15 octobre 1977, p. 2010).

Deux points saillants dans cette réforme: d'une part, l'imposition d'un régime de droit écrit à l'ancien Etat fédéré du Cameroun occidental où les droits coutumiers étaient juridiquement reconnus. D'autre part, la transformation du patrimoine collectif national en domaine national intégrant deux grandes catégories: les terres occupées ou exploitées depuis 10 ans et les terres libres d' toute occupation effective (article 15, loi 74-1).

Les textes de 1979-1985

- Décret N° 79-17 du 13 janvier 1979, portant règlement des transactions immobilières privées (J.O. du 15 janvier 1979, p. 54).
- Loi N 79-5 du 29 juin 1979, portant modification du régime foncier (J.O. du 1 juillet 1979, p. 42), complétée par :
- Loi N° 80-21 du 14 janvier 1980 (Cameroon Tribune du 16 juillet 1980).
- Loi N° 80-22, portant répression des atteintes à la propriété foncière domaniale (Cameroon Tribune du 16 juillet 1980), modifiée par la loi N° 85-05 du 4 juillet 1985 (J.O. du 1^{er} août 1985, p. 2577).
- Loi N° 85-09 du 4 juillet 1985 relative à " l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation. (J.O. du 1^{er} août 1985, pp. 2587 - 2589).

Ces textes visent à renforcer les dispositifs des ordonnances N° 74-1 et 74-2. Les textes les plus récents soulignent le double objectif poursuivi par l'Etat: reconnaissance de la seule propriété fondée sur un titre foncier et renforcement, ailleurs, du monopole foncier étatique.

III - LA PHILOSOPHIE GENERALE DE LA REFORME DE 1974

Le souci de provoquer l'appropriation privative, tout en protégeant les droits domaniaux de l'Etat et ses intérêts financiers au nom du développement économique, fait sans doute du Cameroun contemporain le pays francophone où on Immatricule le plus (au moins dans les centres urbains). C'est également celui où l'on trouve le plus de litiges et de conflits sérieux. En suivant le législateur camerounais de 1974, on distinguera successivement le régime foncier puis le régime domanial. Cette distinction permettra, en outre, d'identifier, par la procédure de 1^{re} immatriculation, comment on crée la propriété en droit camerounais pour analyser ensuite le rôle dynamique attribué à l'Etat, spécialement dans la gestion du domaine national.

Le régime foncier

Le régime juridique de la terre, spécialement en zones rurales, fait l'objet d'une grande simplification dans la loi 74-1 et ses décrets d'application; il y a une seule forme juridique: la propriété privée exclusive et absolue, une seule procédure, l'immatriculation et des modes d'accession en nombres limités. La propriété privée, au sens de l'article 544 du Code Napoléon est le seul véritable cadre normatif, qu'il soit reconnu en tant que tel ou qu'il le soit sous la forme démembrée du droit de jouissance reconnu à une seule collectivité sur le domaine national et susceptible de se transformer, via l'immatriculation, en propriété collective et privative. Seuls les étrangers voient leurs titres limités expressément à des baux emphytéotiques.

L'immatriculation est la seule procédure reconnue. Cette affirmation doit être complétée par quelques rappels historiques. En 1959, trois procédures coloniales coexistaient au Cameroun; le régime de la transcription, emprunté à l'expérience française, et introduit au Cameroun par la loi de 1921, modifiée en 1924; le régime de la constatation des droits fonciers coutumiers, obéissant aux principes des décrets fonciers de 1925 et 1955 présentes en introduction générale et revalorisés en 1959 (voir ci-dessus le décret 59-181 du 7 octobre 1959); le régime de l'immatriculation déterminé par un texte propre pour le Cameroun pour tenir compte de son statut juridique et de l'expérience antérieure allemande du Grundbuch ou livre foncier (décret du 21 juillet 1932).

Le régime de la transcription a été aboli par la loi du 17 juin 1959 et le régime de la constatation, limité en 1963, est définitivement devenu caduc en 1974, les détenteurs coutumiers disposant d'un délai de cinq ans pour assurer la transformation de leur droit constaté en titre foncier, par l'immatriculation. Parallèlement à l'unification de la procédure celle-ci devient, en principe, simplifiée et peu coûteuse (limitée aux frais de timbre et à ceux de la pose des bornes).

Les modes d'accession à la propriété sont peu nombreux. Il résultent d'une transaction privée ou d'un acte de la puissance publique. Les transactions entre personnes privées, physiques ou morales sont obligatoirement assurées par la médiation d'un notaire qui est pénalement responsable des actes concernant soit des immeubles n'appartenant pas au vendeur soit situés en dehors de leur ressort territorial (loi 74-1, article 8, 1^{er} et 3^{ème} alinéas). La nullité est de plein droit et elle concerne tous les actes constitutifs, translatifs ou extinctifs de droits réels immobiliers.

L'acte de la puissance publique dont l'objectif est alors de "créer" la propriété concerne principalement le domaine national et, à titre secondaire, le domaine privé de l'Etat ou la procédure privilégiée est l'affectation qui attribue des immeubles dans le cadre des compétences d'un service public ou d'une collectivité locale et sans détermination de durée.

Quant au domaine national, héritier en 1974 du "patrimoine collectif national", il comprenait deux sous-régimes, précisés par le décret N° 76-165 du 27 avril 1976 précité: le régime des terres occupées ou exploitées, le régime des terres vierges et libres de toute occupation.

Dans le cas des terres occupées ou exploitées, un constat d'occupation ou d'exploitation est délivré par une commission administrative consultative, selon l'article 13 alinéa 2 de l'ordonnance 74-1. Dans le cadre de l'occupation, la législation n'introduit pas de condition particulière relative à la qualité, à l'esthétique ou à la situation des constructions, spécifiquement en milieu rural: on voit dans cette imprécision volontairement introduite dans les textes par le législateur une attitude de souplesse destinées à délivrer, sans difficulté, des titres fonciers aux occupants effectifs du domaine national de la première dépendance. Ces obligations imprécises sont liées à l'obtention du constat d'exploitation limité à des traves d'exploitation.

Les terres vierges ne peuvent être attribuées que sous la forme d'une concession provisoire et sous condition résolutoire de mise en valeur. C'est pourquoi "toute demande doit être accompagnée d'un programme de mise en valeur faisant ressortir les étapes de sa réalisation" (décret 76-166 du 27 avril 1976, article 5). C'est cette mise en valeur qui sera évaluée au terme de la période mentionnée par l'acte de concession, en chiffrant le montant des investissements réalisés (article 9 du décret précité). L'immatriculation sera requise pour le passage en concession définitive emportant pleine propriété. Elle pourra être avancée si l'intéressé a obtenu avec la concession provisoire, un crédit foncier. Alors, "dès la conclusion du contrat de concession, un titre foncier peut être délivré immédiatement au concessionnaire camerounais, mais sous condition résolutoire de mise en valeur dans les délais prescrits (article 18, décret 76-166).

En outre, quelques considérations particulières méritent d'être mentionnées. L'immatriculation a pour conséquence la délivrance d'un titre foncier, en conformité avec les mentions introduites dans les registres du livre foncier. L'ensemble des procédures et formalités est reproduit dans le

décret 76-165 du 27 avril 1976. Malgré ses aspects techniques, ce décret est important dans la mesure où nombre de litiges sont liés aux conditions de délivrance des titres ou à des erreurs de publicité foncière. A cet égard, il faut souligner que les meilleurs dispositifs ne sont rien sans des hommes outillés pour les mettre en oeuvre.

Le cadastre a été organisé en 1976 (loi 76-25) mais avec pour objectif de base de servir à l'imposition immobilière. C'est donc la logique fiscale qui détermine son rattachement au Ministère des finances et son organisation interne. Par ailleurs, l'intervention des géomètres a été modifiée en 1974, la gratuité de l'immatriculation ayant été posée en principe. La rémunération du géomètre n'est plus établie en proportion de la valeur du terrain borné (soit 10 pour cent), mais fixée par la direction du cadastre.

Le contrôle de l'administration des finances sur la procédure de l'immatriculation n'exclut pas totalement la compétence des tribunaux judiciaires.

Les textes (en particulier l'article 5, alinéa 3 de l'ordonnance 74-1 étant peu clairs ou contradictoires (pour ce qui concerne le décret 76-165, article 45), il a fallu une jurisprudence de la Cour Suprême pour fixer l'interprétation. Tout ce qui a trait à la procédure d'immatriculation relève de la compétence administrative et de recours gracieux puis contentieux. En revanche, les litiges relatifs à ces procédures antérieures ou postérieures à l'immatriculation restent de la compétence judiciaire . "le fait de s'opposer au droit même d'immatriculer, le fait d'être partie au partage des biens du de cujus parmi lesquels il y a des terrains, ou de revendiquer la jouissance paisible du terrain occupé" (1), Ils concernent donc l'état ou le statut des personnes ou l'exercice de droits patrimoniaux, en particulier en cas de dol.

(1) Arrêt Tagne de 1977 cité par A. D. Tjovent, Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais (étude d'une réforme législative), Paris, Economica, 1982, p. 29.

Le régime domanial

La politique domaniale résulte d'une double adaptation du régime colonial. Ce régime colonial, fondé essentiellement sur le décret de 1935 intégrait dans le domaine privé de l'Etat toutes les terres réputées non cultivées ou exploitées depuis dix ans. La réforme de 1963 avait introduit une première modification. L'article 26 du décret-loi 63-2, en décrivant la composition du "patrimoine collectif national", en exclut outre les domaines public et privé de l'Etat et les terres immatriculées, celles relevant des collectivités et dont les droits sont constatés ou susceptibles de l'être. Sont ainsi intégrées dans ce "patrimoine" les terres dites vierges ou vides d'occupants. Les autres terres des collectivités sont destinées soit à être immatriculées soit à être intégrées dans le domaine privé de l'Etat. C'est en particulier cette tendance qui va provoquer des critiques et justifier la seconde réforme de 1974.

En 1974, la création du domaine national correspond à la réunification des deux catégories de terres, celles qui sont actuellement inexploitées mais qui ont été occupées et exploitées et les terres vides et vierges. Cette évolution imposera une nouvelle définition restrictive du domaine privé de l'Etat. Il comprend les biens immeubles et les biens meubles nécessaires au fonctionnement des services de l'Etat et mis à leur disposition par voie d'affectation. Cependant, certaines terres pourront être mises à la disposition des particuliers par voie d'attribution (voir ci-dessous). Par contre, la définition du domaine public a été peu modifiée par l'article 3 de l'ordonnance N° 74-2 sauf en complétant l'article 10 du décret-loi 63-2 par l'indication que le domaine public naturel comprend, outre le domaine maritime et le domaine fluvial, "le domaine public terrestre et aérien". Le domaine public artificiel (articles 4 et 5) a été légèrement modifié en 1977, pour ce qui concerne les zones d'emprise foncière des voies de communication routière.

Modes d'accession des particuliers aux droits domaniaux

Dans ce contexte, ce n'est pas le fonctionnement des services qui Importe mais comment les ruraux peuvent en bénéficier. On examinera successivement les modes d'accession aux terres du domaine privé, puis du domaine national.

Sur le domaine privé, "les terrains domaniaux non affectés ou désaffectés peuvent être aliénés par voie de vente, de cession ou d'échange" (décret 76-167, article 5). Cependant en opérant ainsi, l'administration perd la possibilité d'imposer la mise en valeur ultérieure. C'est pourquoi, et pour éviter les abus dénoncés par plusieurs auteurs, l'administration cherche à recourir aux baux ordinaires (articles 20-22, Décret 76-167) ou emphytéotiques (article 23, Décret 76-167). La procédure du bail est peu prisée.

En ce qui concerne le domaine national, sous réserve de droits exercés par l'Etat sous la forme de l'incorporation de terres dans le domaine privé ou public ou de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les populations doivent maintenant viser à protéger leurs droits ou à en acquérir d'autres par le biais de l'immatriculation. Dans le premier cas, l'objectif des paysans aurait dû être, selon le dispositif juridique, la constatation de la mise en valeur pour occupation ou exploitation, dans le cadre d'une demande d'immatriculation individuelle ou collective.

Dans cette redistribution des droits fonciers, la question était celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique réglementée par l'Ordonnance 74-3. Il était en effet reproché au gouvernement d'une part d'utiliser la procédure de façon trop large et, d'autre part, d'avoir renforcé le rôle de l'autorité administrative au détriment de l'autorité judiciaire (1). En particulier, l'indemnité d'expropriation était évaluée de façon très restrictive et, une fois déterminée, elle n'était pas toujours versée préalablement au déguerpissement, faute de moyens financiers suffisants.

(1) Politique africaine, vol. 14, 1983, p. 86

La réforme de 1985 ne modifie pas les conséquences sociales de la loi 74-3. Elle précise seulement les règles du jeu. Elle limite le bénéfice de la procédure à la seule propriété privée (article 2), précise la nature de l'indemnité (article 7 et suivant) et réintroduit le tribunal judiciaire pour le contentieux de l'indemnisation (article 12), le juge administratif contrôlant l'excès de pouvoir pour la déclaration du caractère d'intérêt général de l'expropriation.

IV - CONCLUSION

Les mesures adoptées jusqu'à présent par le législateur camerounais révèlent qu'il a cherché à établir un régime domanial et foncier qui satisfasse les exigences du développement économique et qui réponde à l'attente des populations rurales. Le Gouvernement a privilégié une approche valorisant le rôle des entrepreneurs à l'échelle des sociétés d'Etat et des petits producteurs ruraux. Mais on peut se demander si l'adhésion des paysans et des éleveurs à l'oeuvre entreprise ne serait pas encouragée par une reconnaissance juridique plus résolue des droits coutumiers, en particulier sur le domaine national et dans les zones rurales.

C O N G O

I - INTRODUCTION

La densité de la population au Congo est environ quatre habitants par kilomètre carré. C'est une densité analogue à celle d'autres pays africains. En revanche le taux d'urbanisation est de 60 pourcent, un niveau relativement élevé par rapport aux moyennes africaines.

Les exportations forestières et minières (potasse, puis pétrole) ainsi que les ressources tirées du commerce de transit ont suffi à procurer des ressources qui faisaient du Congo un des pays les plus riches d'Afrique francophone avec un PNB par habitant assez élevé.

Les préoccupations administratives ont concerné à titre principal les villes, puis l'aménagement du territoire, et enfin les campagnes. Depuis 1963, les orientations politiques retenues devaient avoir une conséquence dans le régime foncier et domanial. On a attendu cependant la Constitution de 1969 (article 31) pour que soit posé le principe: "la terre est la propriété du peuple. Nul droit foncier ou coutumier ne saurait être valablement opposé à toute Initiative de mise en valeur de la terre par l'Etat...". Puis il faudra les réformes constitutionnelles de 1973 et 1979 pour que ce principe soit précisé et qu'une législation nouvelle soit proposée en 1982.

II - LES TEXTES

On peut inventorier trois générations de textes, de 1958 à 1963, de 1973 à 1979 et à partir de 1980. Les textes adoptés pendant la période de 1958 à 1963 ont pour objet de préciser le régime domanial et foncier colonial. Ce sont essentiellement:

- La délibération N° 75/58, du 19 juin 1958, portant organisation du régime domanial en territoire du moyen Congo (texte non publié). Par ce texte, l'assemblée territoriale issue de la loi-cadre de 1956 a précisé un certain nombre de principes issus du décret du 20 mai 1955.
- Le décret N° 63-90 du 2 avril 1963, portant interdiction provisoire de cession de terrains non mis en valeur ou de droits réels portant sur des terrains non mis en valeur (J.O. du 15 avril 1963, p. 394).

De 1973 à 1979, les principes d'une réforme de type socialiste sont posés, puis précisés. Deux textes constitutionnels sont intervenus dans cette période. Leur examen comparatif permet de se faire une idée sur l'évolution des conceptions de l'Etat à l'égard de la terre.

Constitution du 24 juin 1973

Article 30; Dans la République populaire du Congo, les moyens de production sont la propriété du peuple tout entier, L'Etat, au nom du peuple, régleme tant que de besoin la jouissance collective et individuelle de ces moyens de production.

Article 31: Sur toute l'étendue du territoire de la République populaire du Congo, la terre est la propriété du peuple.
tumiens sont abolis.

Tous les terrains nus ou mis en valeur, propriétés à quelque titre que ce soit des personnes physiques et morales

Constitution du 8 juillet 1979

Article 30: En République du Congo, les principaux moyens de production sont la propriété du peuple.
L'Etat, au nom du peuple, régleme, en tant que de besoin, la jouissance collective ou individuelle de ces moyens de production.

Article 31: Sur toute l'étendue de la République populaire du Congo, la terre est la propriété du peuple. Tous les titres fonciers et les droits cou-

Tout usage de ces titres et droits est contraire à la constitution et puni par la loi.

appartiennent à l'Etat en tant qu'institution du peuple congolais. Les titres fonciers et les droits coutumiers sont abolis. Toutefois, chacun dispose librement du produit de la terre, fruit de son propre travail.

Article 33: La propriété privée ainsi que le droit d'héritage sur les biens sont garantis. Nul ne peut user de son droit de propriété privée au préjudice de la collectivité.

La limitation de la propriété peut, lorsque l'intérêt général l'exige, être prononcée par un acte de gouvernement .

L'expropriation ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi.

Article 34; Par des mesures économiques, l'Etat favorise les masses laborieuses à s'unir et à s'organiser contre l'exploitation de l'homme par l'homme.

Toutefois, chaque citoyen dispose librement du produit de la terre, fruit de son propre travail.

Article 33: La propriété privée ainsi que le droit d'héritage sur les biens autres que la terre, sont garantis. Nul ne peut user de son droit de propriété privée au préjudice de la collectivité.

La limitation de la propriété peut, lorsque l'intérêt général l'exige, être prononcée par un acte de gouvernement

L'expropriation ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi.

Article 34: La propriété individuelle des citoyens et le droit d'en hériter sont garantis et protégés par la loi. La propriété individuelle est basée sur les revenus du travail et concerne les biens meubles et immeubles autres que la terre, constituée essentiellement des objets d'usage, de commodité et de consommation personnelle.

Article 35: même formulation qu'article 34, C. de 1973).

La comparaison entre les versions des constitutions de 1973 et 1979 souligne une inspiration commune mais aussi un plus grand sens de l'élimination chez le constituant de 1979, pour les articles 30 à 33. Par contre, l'article 34 nouveau de 1979, dont la première phase pourrait être interprétée comme redondante du principe posé en l'article 33, doit être considéré comme apportant une définition de la propriété privée en régime socialiste.

La rédaction de ces textes n'est cependant pas totalement claire. La reconnaissance de la propriété foncière au peuple congolais emporte-t-elle que la terre est, par nature, hors commerce? La constitution de 1979 est moins précise en son article 31. De même, pour ce qui concerne la définition du "bien immeuble" visé en l'article 34, de nouvelles définitions étaient nécessaires puisqu'il ne s'agit ni d'un immeuble par nature (fonds de terre) ni d'un immeuble par destination.

Le régime domanial et foncier de 1983

La loi N° 52/83 du 21 avril 1983, portant code domanial et foncier, réunit dans un texte unique des dispositions antérieurement distinguées: domaine public et domaine privé, régime foncier, expropriation pour cause d'utilité publique, classement et déclassement des immeubles domaniaux.

Hais ce texte n'est pas simplement une synthèse juridique. Il est, au-delà de ses aspects techniques, le résultat de débats politiques, l'Etat congolais ayant hésité sur la nature des droits à reconnaître aux particuliers face au principe affirmé du monopole foncier étatique. Le texte adopté en 1983 est plus complet et plus achevé techniquement que l'avant projet de 1982, contenant 111 articles et préparé par la Direction de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat. La loi N 52/83 est présentée sous le sceau du Ministère de la Justice et non sous celui du Ministère des Travaux publics, ce qui dénote un changement de priorité dans la politique juridique. Le texte définitif apporte en outre, dans le contexte du droit foncier rural, de très utiles précisions: alors que l'avant-projet ne traitait la situation des

terres rurales que dans deux articles (N° 79 et 180 AP) et par référence aux périmètres urbains, le texte définitif consacre au "domaine populaire rural" vingt articles (art. 128/149) et introduit des innovations substantielles quant au régime des terres.

Compte tenu de l'ampleur de la loi N 52/83 et de l'importance donnée dans le texte à la question urbaine on se limitera à l'examen des dispositions relatives au milieu rural. Ce texte de 178 articles est construit en fonction de sept titres, décomposés éventuellement en chapitre, section, sous-section et paragraphe et résumés par des intitulés qui illustrent la préoccupation pédagogique du rédacteur.

- Titre I: Dispositions générales (arts. 1 à 7).
- Titre II: Définition et consistance du domaine foncier
 - Chapitre I: Du domaine de l'Etat et des collectivités locales décentralisées (arts. 9 à 29). Chapitre II: Du domaine populaire (arts. 30 à 32).
- Titre III: Des modes de gestion du domaine foncier
 - Chapitre I: Gestion et administration du domaine de l'Etat (arts. 34 à 72)
 - Chapitre II: Gestion et administration du domaine populaire (arts. 73 à 51).
- Titre IV: Déclassement et reprise des immeubles du domaine foncier (arts. 152 à 154)
- Titre V: Dispositions financières (arts. 156 à 160).
- Titre VI: Des sanctions pénales (arts. 161 à 167).
- Titre VII: Dispositions finales (arts. 168 à 178).

Ce plan adopté par le législateur permet d'identifier certaines préoccupations. Une analyse plus approfondie va permettre d'en comprendre la philosophie et de préciser les conditions de l'intervention de l'Etat dans les affaires foncières.

III - LE DROIT RURAL DANS LE CODE DOMANIAL ET FONCIER

On identifiera successivement les innovations conceptuelles et institutionnelles et leurs conséquences juridiques. En ce qui concerne les innovations, en allant du plus général au plus particulier, on soulignera que le texte précise substantiellement la définition de la propriété énoncée par l'article 30 de la Constitution de 1979 et justifie ainsi un nouveau régime foncier unifié. Mais, bien qu'unifié ce régime comprend quatre sous-régimes, distingués progressivement à partir d'une définition du domaine public, selon le principe de la déduction: le domaine privé est ce qui n'entre pas dans le domaine public, le domaine populaire ce qui ne relève pas du domaine de l'Etat et le domaine populaire rural ce qui n'est pas inclus dans les périmètres urbains. Nous examinerons plus particulièrement le domaine populaire rural, mais il faudra préciser la logique des classifications ainsi retenues.

Enfin, en subdivisant le domaine populaire rural en deux classes, les terres collectives et les terres de modernisation, la législation apporte une solution au cas des terres que la législation qualifiait de "vacantes et sans maître" et qui avaient été introduites dans le domaine privé de l'Etat par le décret domanial du 29 mars 1898 (Bulletin officiel des colonies 1899, p. 368). Ces terres vacantes ou "reprises" sont dites de "modernisation" et susceptibles de redistribution, à l'inverse des terres dites collectives.

Selon l'article 1 de la loi N° 52/83, "la terre est, sur toute l'étendue du territoire de la République Populaire du Congo, la propriété du peuple représenté par l'Etat". Cet énoncé est plus large que celui visé par les dispositions constitutionnelles de 1979 car, en vertu de l'article 30 alinéa 2, l'intervention de l'Etat était liée à la capacité de "réglementation", "au nom de l'Etat". Il s'agissait là d'une délégation de

compétence non exclusive d'autres délégations de compétences à d'autres acteurs. La formulation de la loi N° 52/83 est plus limitative. La représentation implique la substitution des compétences du "peuple" au profit de l'Etat et ainsi la capacité de l'engager totalement.

Le principe de l'appropriation populaire conduit, par la voie de l'unification du régime juridique, à l'abolition (art. 2) des titres fonciers (réglementés depuis 1899 par le régime de la propriété foncière - Bulletin officiel des colonies 1899, p. 346 - modifié en 1920 et en 1955) et des droits fonciers coutumiers (dont la constatation était permise par le décret du 20 mai 1955 et qui étaient partiellement réglementés par la délibération N° 75/58 du 19 juin 1958 précitée). Cependant, les personnes physiques et morales ont la possibilité selon l'article 3 de demander la transformation des anciens titres fonciers en droits de superficie; de revendiquer la pleine propriété des biens résultant de la mise en valeur ou des investissements (constructions et plantations pérennes); et de se faire attribuer pour l'avenir et par des autorisations administratives un droit de jouissance sur le sol contre le paiement d'une redevance. Ces nouveaux droits fonciers ne sont opposables que par leur immatriculation au cadastre national foncier (art. 4).

Implicitement, la législation remet en cause le principe de l'article 552 du Code civil de 1804, selon lequel la propriété du fonds emporte celle des constructions et du sous-sol. Comme dans la réforme foncière zaïroise, qui est une référence connue au Congo, le législateur dissocie la propriété du fonds de celle de la surface et des constructions y afférentes, dans l'objectif d'assurer à "l'Etat la pleine et libre disposition du sol, du sous-sol et des ressources naturelles du sol et du sous-sol marin et terrestre" (art. 7). Ces diverses applications concernent principalement les ressources pétrolières "off-shore" relevant du domaine public et également les "terres de forêts et les terres à vocation minière" relevant des terres de 2^{ème} classe du domaine populaire rural (arts. 128, 142 et s.).

La loi N° 52/83 comporte une répartition du régime foncier en quatre catégories. Selon l'article 8, "le domaine foncier comprend le domaine de l'Etat et des collectivités décentralisées et le domaine populaire". Cependant, cette classification binaire est précisée dans les articles 9 et 31 où sont identifiés respectivement le domaine public et le domaine privé de l'Etat et, d'autre part, le domaine populaire urbain et le domaine populaire rural. Ces quatre catégories sont à la base de la réforme législative. Mais le souci de typologie ne s'arrête pas à cette échelle.

Le domaine public de l'Etat est naturel ou artificiel (art. 12) et le domaine public naturel se subdivise à nouveau en domaine public maritime, fluvial, terrestre et aérien (art. 13). Ce domaine public est classiquement défini comme "l'ensemble des biens qui, par nature ou par destination, sont affectés à l'usage du public (ou) considérés comme biens publics" (art. 10).

Le domaine privé comprend "les biens immeubles et droits réels immobiliers qui, en raison de leur nature et de leur destination, ne sont pas considérés comme dépendance du domaine public (art. 26). Ces biens constituent, selon leur appartenance, le domaine privé de l'Etat ou le domaine privé des collectivités décentralisées (art. 27).

Quant au domaine populaire, il est également divisé en deux domaines qui sont eux-mêmes divisés en deux classes. Pour le domaine populaire urbain, "entrent dans la première classe les terrains affectés à l'habitation et aux commerces (et) entrent dans la 2° classe les terrains affectés aux cultures vivrières et maraîchères et aux installations industrielles" (art. 25).

Dans les terres du domaine populaire rural, "forment la 1 classe les terres collectives qui comprennent les terrains destinés à l'habitation, les terres de culture, de jachère, de pâturage et de parcours et les boisements destinés aux habitations du village. Forment la 2° classe les terres de modernisation qui comprennent: 1) les terres destinées aux cultures vivrières ou aux coopératives agricoles ou d'élevage, aux plantations et cultures pérennes, 2) les terres de forêts ou les terres à vocation minière" (art. 128).

Plus généralement, l'article 32 alinéa 3 définit le domaine populaire rural comme étant "formé par l'ensemble des terres et terrains situés en dehors du périmètre des communes et des centres urbains et qui ne font pas partie du domaine de l'Etat". C'est donc son régime qui nous retiendra par la suite, même si le droit de la terre est également affecté, à titre secondaire, par les procédures relevant de la domanialité publique pour le domaine public fluvial (art. 13) et l'emprise des voies de circulation (art. 17) ou du domaine populaire urbain (pour les cultures vivrières et maraîchères).

Le régime des autorisations administratives sur les terres du domaine populaire rural est réglé par l'article 129 qui identifie deux types d'autorisations : l'autorisation d'occuper et l'autorisation d'exploiter. L'autorisation d'occuper concerne les terres réservées à l'habitation et l'autorisation d'exploiter "les dépendances non occupées ou reprises du domaine populaire rural". Cette formulation s'applique très directement aux "terres de modernisation" et non, au moins explicitement, aux terres actuellement exploitées. Celles-ci, si elles répondent aux critères d'une "emprise permanente et effective" (art. 154), pourraient entrer dans le cadre de l'article 150: "Les personnes physiques et morales qui possèdent des mises en valeur... sont maintenues dans leurs droits de jouissance et doivent régulariser leur situation dans un délai de cinq ans..." eu bénéficiant ainsi d'un "droit de superficie à durée indéterminée" (art. 125).

Mais, la rédaction laisse apparaître que ce type de situation sera l'exception au principe d'une redistribution des droits d'usage à titre provisoire et sous condition de mise en valeur. Car, si la mise en valeur est réalisée, l'autorisation d'exploiter et l'autorisation provisoire d'occuper peuvent être transformées en droit de superficie, de location ou d'emphytéose (art. 129 - 3). Toutefois, dans l'alinéa suivant de cet article 129, le législateur introduit une autre exception, en autorisant l'attribution directe d'un de ces droits réels si la demande présente "un intérêt agricole, économique ou social certain".

De l'ensemble des procédures énoncées dans la suite du texte (arts. 130 à 149), on peut relever les données suivantes: les autorisations sont subordonnées à la constitution de dossiers, la demande étant orale pour les terres collectives, écrite pour les terres de modernisation; l'autorité compétente varie selon la superficie considérée: selon qu'elle est inférieure ou supérieure à 50 ha, sont compétents les présidents de conseils exécutifs de district ou de région; l'autorisation est personnelle et ne permet, pour les terres collectives que d'exercer des activités agricoles.

L'autorisation est à durée indéterminée pour les terres collectives (mais elle est liée au maintien de la résidence ou de l'activité agricole et de la résidence). Pour les terres de modernisation, la durée de l'autorisation ne peut excéder cinq ans (art. 144) et est soumise à un cahier des charges dont l'irrespect peut entraîner le retrait (de même qu'en cas d'abandon volontaire, faillite, dissolution de la société ou sa reprise (art. 146); les terres de modernisation, comme celles du domaine populaire urbain, donnent lieu "à la perception de loyers et redevances dont les taux au 2 m seront déterminés par délibération des conseils populaires" (art. 160).

Les sanctions pénales, en cas d'installation sur le domaine populaire sans les titres d'occupation ou d'exploitation pourraient être de trois mois d'emprisonnement et d'une amende 25 000 à 250 000 CFA ou l'une de ces peines. Mais la rédaction de l'article 164 pose problème en renvoyant au seul domaine populaire urbain et le texte devra être vraisemblablement précisé.

Plus généralement, ce texte est caractéristique d'une prise en charge par l'administration de tous les aspects des rapports de l'homme à la terre. Il ne pourra cependant être applicable qu'après la publication de décrets d'application, publication qui ne paraissait pas envisagée à la fin de l'année 1986. Son application sera également fonction des hommes et des stratégies institutionnelles propres aux différents services qui devront intervenir dans la concrétisation de la réforme et dans la perspective d'une étatisation de la terre. Le monopole foncier étatique est ainsi totalement réalisé.

IV - LE CADRE INSTITUTIONNEL PROPOSE PAR L'ETAT

Depuis quinze ans, le Congo a connu une réforme des structures administratives et judiciaires visant à la déconcentration ou à la décentralisation, valorisant le pouvoir populaire fondé sur la reconnaissance, par voie d'élection, des qualités d'encadrement politique et de représentant du pouvoir central.

C'est dans cette perspective qu'il faut identifier la nature des fonctions assumées par les nouveaux responsables, selon l'article 23 de l'avant-projet;

"les responsables politiques et administratifs des conseils populaires de région, de commune et de district sont appelés à créer les institutions qui vont se substituer aux anciens propriétaires fonciers. Il s'agit de mettre en place:

- 1° une commission des terres dans chaque commune ou district que préside le président du comité exécutif du conseil populaire de la commune ou du district;
- 2° un comité agricole du village préside par le président du comité du village dont le *tôle* est d'assister la commission des terres pour l'attribution des terrains..."

En outre, l'Etat a mis en place d'autres dispositifs, à savoir les offices de commercialisation des produits agricoles et les groupements pré-coopératifs.

V - CONCLUSIONS

La réforme de 1983 conduit à leur terme logique les principes implicitement (de 1963 à 1969) puis explicitement posés pour assurer la transition de la société congolaise d'une situation post-coloniale à un Etat socialiste. La loi N° 52-83 confie donc à l'Etat, représentant du peuple, le

soin de concrétiser les normes constitutionnelles et législatives et attribue à l'Administration des compétences nombreuses et précises qui feront de celle-ci le "régulateur" des rapports fonciers puisqu'elle régleme la jouissance des moyens de production (art. 30, Constitution de 1979) et qu'elle peut limiter l'exercice du droit de propriété "lorsque l'intérêt général l'exige" (art. 33, al. 2, C. de 1979).

Spécialement dans le contexte du droit rural, la jouissance du domaine populaire rural est soumise au régime des autorisations administratives qui fait ainsi dépendre l'accès à la terre, la sécurité des investissements fonciers et la garantie de la libre affectation des fruits du travail d'instances qui, en raison de la nature des modèles qui structurent l'organisation de l'Administration et la conception de l'Etat, sont extérieures et sont pensées par certains comme "étrangères" aux sociétés rurales impliquées dans les processus de développement rural.

Comme le souligne avec raison un des analystes des systèmes agraires congolais, D. Desjeux, les paysanneries ont à " maîtriser, à un degré assez exceptionnel, "l'incertitude" dans leurs modes de production. Or, s'il est légitime que l'Etat abolisse d'un même trait de plume les titres fonciers issus du droit colonial et leurs équivalents coutumiers, il introduit, ce faisant, un élément d'incertitude supplémentaire qui pourrait avoir pour conséquence une application très limitée de la réforme si, localement, les populations ne sont pas associées et si, idéologiquement, leurs modes de penser la "réduction de l'incertitude" ne sont pas pris substantiellement en considération (1).

Ainsi, le fonctionnement des conseils populaires de district représente un enjeu essentiel dans l'application ultérieure de la réforme domaniale de 1983.

(1) D. Despeux, L'accès à la terre chez les paysans basundi (région du Pool, Congo), Enjeux fonciers en Afrique noire, Paris, Karthala, 1982, p. 137.

COTE D'IVOIRE

I - INTRODUCTION

Pour une superficie de 322.000 km , la Cote d'Ivoire comptait en 1982 environ 8,2 millions d'habitants, la densité dépassant ainsi 15 habitants/km et le taux d'accroissement étant particulièrement rapide (4 pourcent).

Le tiers urbanisé de la population réside principalement dans la moitié sud forestière, qui correspond également à la zone la plus riche du pays, où sont concentrées l'économie de plantation basée sur le café et le cacao et les productions manufacturières. La partie septentrionale était jusqu'au milieu des années soixante-dix le parent pauvre d ' un développement national extrêmement rapide. Divers projets agro-industriels, en particulier sucriers, ont ultérieurement eu pour but infléchir cette évolution.

L'évolution de la Côte d'Ivoire et du droit de la terre ne seraient pas compréhensibles si on ne soulignait pas le rôle essentiel qu'a joué, depuis 1945, l'économie de plantation, l'intervention de l'Etat ayant de ce fait pris un visage original. Le développement économique, tout comme le processus politique et juridique, a été en effet déterminé par l'accumulation primitive de capital qui a été assurée dans le secteur agricole puis recyclée, via les caisses de stabilisation des produits d'exportation, dans les autres secteurs secondaires ou tertiaires. Pour ce faire, le rôle de l'Etat a été essentiel, bien qu'indirect. L'Etat ivoirien s'est efforcé de favoriser l'émergence des entreprises agricoles et industrielles ou de relayer leur action sans se substituer à ces dernières.

Le chef de l'Etat étant le premier des planteurs et chaque ministre, directeur de Cabinet ou chef de service étant lui-même planteur, selon les directives présidentielles, toute la société vit dans et par l'agriculture, mais selon les règles du marché. En matière de droit de la terre, c'est le

jeu du marché foncier fondé sur un titre juridique qui doit réguler l'intervention des producteurs. Malgré une ébauche de réforme en 1963 il n'y a pas constitution d'un domaine foncier particulier (de type domaine national ou patrimoine collectif national). Ce sont les mêmes principes qui s'appliquent en milieu rural et urbain, avec un écart nécessaire entre le dispositif théorique et son application concrète.

En effet, ayant seulement nationalisé ou actualisé le droit foncier et domanial colonial, le dispositif ivoirien repose titre principal sur l'immatriculation (décret foncier de 1932). Cependant, cette immatriculation n'est pas généralisée, tant s'en faut. Des évaluations, il est vrai anciennes, car datant des années soixante-dix, considéraient qu'un pour cent du territoire était immatriculé. On peut raisonnablement supposer que ce taux ne dépasse pas 5 pourcent actuellement. Cette divergence entre ce qu'exige la logique d'une politique foncière et son application pratique ne pose pas nécessairement des problèmes au niveau collectif. Le droit foncier rural fonctionne à deux vitesses, celle des investisseurs impliqués dans l'économie de marché et ayant besoin de garanties bancaires ou de titres juridiques opposables aux tiers et les autres producteurs-planteurs. Ceux-ci ont imaginé diverses arrangements qui permettent soit d'intéresser leurs tenanciers ou ouvriers aux fruits de la récolte, soit de se prémunir contre une éventuelle dépossession.

Cohérent avec son option de développement, l'Etat ivoirien considère la terre comme la base de l'accumulation et donne pour consigne à ses administrations, en particulier celle des domaines, de favoriser l'évolution vers l'entreprise (familiale ou non) dans toute la mesure du possible.

II - ETAT DE LA LEGISLATION DOMANIALE ET FONCIERE ET DES SECTEURS ANNEXES

La Côte d'Ivoire ayant nationalisé le droit colonial, les divers décrets présentés en première partie restent applicables, sauf modifications de détail, pour ce qui concerne le domaine public (décret 1928), la propriété foncière et l'immatriculation (décret de 1932) et le régime domanial (décret de 1935). Seul le décret foncier de 1955 n'aurait pas reçu d'application, faute de mesures d'accompagnement.

Paragraphe 1 - Textes domaniaux et fonciers

- Arrêté N° 1652, du 27 novembre 1959, fixant la réglementation des opérations foncières en Cote d'Ivoire (J.O. du 12.12.1959).
- Décret N 62-71 du 5 mars 1962, déterminant la composition et le fonctionnement des commissions chargées de fixer la valeur vénale des terrains en vue d'une imposition éventuelle à la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties (J.O. du 2.3.1962, p. 312).
- Arrêté N° 673 MFAEP-CAB du 20 avril 1962, portant création du service du cadastre (J.O. du 10.5.1962, p. 516).
- Arrêté N° 2085 AGRI-SAF du 11 septembre 1962, fixant les surfaces maximum pouvant être attribuées en permis temporaires et celles pouvant être mises en exploitation annuellement (J.O. du 27.9.1962, p. 1121) complété par circulaires N° 68-INT-AG du 28.2.1969 et 26-INT-AG du 22.5.1969.
- Rapport du 29 mars 1962 sur le projet de loi portant code domanial (J.O. du 13.6.1962, p. 663). Cette loi n'a pas été adoptée.
- Décret N° 64-164, du 16 avril 1964, portant interdiction des actes sous seing privé en matière immobilière (J.O. du 30.4.1964, p. 566). Voir aussi décret N° 71-74 du 16 février 1971.
- Loi N° 71-338, du 12 juillet 1971, relative à l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété (J.O. du 5.8.1971, p. 1102).
- Loi N° 71-339, du 12 juillet 1971, relative à l'expropriation des terrains ruraux pour insuffisance de mise en valeur (J.O. du 5.8.1971, p. 1116) et arrêté N° 497/MEF/AGRI du 15 mai 1973.

Paragraphe 2 - Secteurs connexes

- Décret N° 59-136 du 3 septembre 1959, relatif à l'organisation et au fonctionnement de la coopération et de la mutualité agricole (J.O. du 3.9.59, N° spécial complété par décret N° 59-137 du 3 septembre 1959, relatif à l'organisation et au fonctionnement de la caisse nationale de la caisse du Crédit agricole, annulé par décret N° 68-314 du 28 juin 1968, portant dissolution de la caisse nationale de Crédit agricole (J.O. du 18.7.1968, p. 1269). Les textes plus récents sont les décrets 74-110 et 74-139 du 12 avril 1974 (J.O. du 18.7.1974, pp. 1176 et 1180).
- Arrêté N° 2083 du 11 septembre 1962, fixant le montant des charges pour travaux d'intérêt général à réaliser à l'occasion de l'attribution du permis temporaire d'exploitation, complété par la loi N 62-241 du 20 novembre 1962 relative à la majoration des taxes et redevances forestières (J.O. du 29..11.1962, p. 1353) et loi N° 65-425 du 20 décembre 1965, portant code forestier (J.O. du 13.1.1966, p. 38).
- Loi N° 64-249 du 3 juillet 1964, portant code minier (J.O. du 23.7.1964, p. 946).

III - L'INTERVENTION DE L'ETAT

L'examen de la liste des textes précédents, limités à des procédures très particulières pourrait faire croire en l'absence d'intérêt de l'Etat ivoirien pour les questions foncières rurales, voire pour la question rurale. L'abandon de la réforme domaniale de 1963 qui tentait de codifier la situation juridique des te"hures coutumières et réglémentait les concessions foncières, l'expropriation et le droit minier et forestier pourrait conforter cette idée.

En 1963, il a été décidé de limiter l'intervention de l'Etat à la réunion des conditions les plus favorables pour la stabilisation de la propriété foncière et la sécurité des conventions ayant la terre pour assise. L'Etat a perfectionné son système de cadastre et réorganisé le service des domaines. Il est surtout intervenu par une politique "volontariste" d'aménagement du territoire, avec des effets positifs (aménagement de la région du sud-ouest et création du port en eau profonde de San Pedro et d'autres moins probants (barrage de Kossou sur le Bandama, agro-industrie autour de Korhogo, etc.).

L'Etat ivoirien a restreint le rôle de l'appareil d'Etat, il a favorisé les conditions du libre jeu économique, tout en encourageant chacun des membres de cet appareil d'Etat à se transformer personnellement en planteur. Il obtenait ainsi une double profit: réalisation de l'accumulation primitive de capital et soutien intéressé des fonctionnaires et des entrepreneurs. Cette stratégie a été particulièrement propice au développement économique. La crise mondiale aurait cependant, depuis 1979, modifié certains aspects de cette situation.

V - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au début des années soixante, les autorités ivoiriennes ont avalisé un principe "populaire" selon lequel "la terre appartient celui qui la travaille". Jouant sur le verbe "appartenir" et sans trancher au fond la question de l'appropriation privative qui pouvait prêter à discussion, l'Etat a ainsi permis à chacun d'investir sa force de travail ou ses capitaux dans les plantations. Il en est résulté une incontestable croissance de la production agricole.

L'interrogation principale qui se dégage des analyses précédentes pourrait être résumée par une image: doit-on changer de monture au milieu du gué ?

En effet, l'option choisie par les autorités ivoiriennes a produit des effets incontestablement positifs qui se marquent par la progression du produit intérieur brut par habitant. L'accumulation primitive de capital dans l'agriculture a permis, par l'intermédiaire de l'Etat, d'assurer un développement industriel et d'assurer des recrutements, certes insuffisants, de la main d'oeuvre qui ne trouve plus à s'employer dans l'agriculture ou qui est attirée par les villes. Cette accumulation reste cependant insuffisante, dans tous les domaines, pour que la société ivoirienne puisse se reproduire sans problèmes, faute d'une capacité d'investissements nationaux suffisante.

MALI

I - INTRODUCTION

Pays enclavé au centre de l'Afrique occidentale, d'une superficie de 1.240.000 km², le Mali comptait, selon le recensement de 1976, 6.398.918 habitants et sa population dépasserait actuellement les 8 millions. Le taux de croissance démographique de l'ordre de 2.9% est relativement plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural. Environ 83% de la population vit en zone rurale et 85% de l'agriculture ou de l'arboriculture pratiquée dans les zones péri-urbaines. L'élevage et la production animale sont particulièrement importants. Leur part est d'environ 20% du produit intérieur brut. Le cheptel comprendrait 5.000.000 bovins et 13.000.000 ovins et caprins. Une partie de ces productions est exportée vers les pays limitrophes.

Bien que disposant de terres relativement bien arrosées dans la partie méridionale traversée par deux grands fleuves, le Niger (sur 1.200 km) et le Sénégal (sur 400 km), le Mali n'a pas connu une croissance agricole analogue à la poussée démographique.

Après 1968, l'Etat malien a opté pour une stratégie de développement fondée sur des "opérations de développement" régies par une ordonnance de 1972, orientées vers le développement agricole et de l'élevage. Mais leur mise en oeuvre a rencontré des difficultés, en particulier dans le secteur foncier. Ainsi, outre les mesures affectant principalement l'urbanisme et l'habitat urbain de 1978 et 1979, l'Etat a dû entamer une nouvelle analyse de la politique menée depuis 1958 et adapter progressivement la législation coloniale tout en valorisant le monopole foncier étatique.

Le monopole avait été clairement affirmé par une loi de 1983 relative aux "conditions d'attribution des terres du domaine de l'Etat". Ce texte affirmait en son article premier que "toutes les terres non immatriculées ainsi que les terres vacantes et sans maître sont la propriété de l'Etat". Il a été largement amendé par le code domanial et foncier du 1^{er} août 1986.

II - LES TEXTES

On considérera successivement les textes produits avant et après 1968.

Deux textes adoptés avant 1968 ont été particulièrement importants: ce sont notamment la loi N° 61-30 janvier 1961 portant incorporation au domaine de l'Etat du Mali des titres fonciers abandonnés pendant dix années consécutives ou acquis depuis 10 années et non mis en valeur (J.O. 1.3.61, p. 208), abrogée par l'ordonnance 27 du 31 juillet 1974 et la loi N° 61-67 du 18 mai 1961, suspendant les dispositions du décret du 26 juillet 1932 et réglementant les ventes par expropriation forcée (J.O. du 30.5.61, p. 23). Cette loi avait été précédée par le décret 40bis du 26 janvier 1961, portant le même intitulé. Ces dispositions ont été ensuite introduites dans le code de procédure civile.

Tout en présentant une importance moindre, d'autres dispositions ont été également adoptées, à savoir; la loi N° 61-29 AN.RM du 20 janvier 1961 portant incorporation au domaine de l'Etat du Mali des titres fonciers sur lesquels existent des constructions vétustés et qui, après mise en demeure, n'ont pas été remises en état (JO du 1.3.61, p. 207); le décret 41 bis PGRM du 26 janvier 1961 porte réglementation des transferts de propriété foncière et constitution de droits réels sur les titres fonciers en République de Mali (J.O. du 15.2.61, p. 139). Ce texte sera remplacé par le décret 37 du 10 février 1969 (J.O. du 15.2.69, p. 103), puis à nouveau en 1975 par décret N° 134-PG-RM du 30 juillet 1975; la loi N^u 61-141 AN-RM du 31 décembre 1961, fixant les taxes des redevances annuelles pour occupation de terrains

domaniaux (JO du 16.1.62, p. XII) modifiée par ordonnance N° 7 CMLN du 27 février 1970 (J.O. du 1.3.70, p. 160); et la loi N° 66-27 AN-RM du 13 juillet 1966, portant création d'un prélèvement sur la plus-value de cession de terrains nus et assimilés (J.O. du 1.8.66, p. 371).

Enfin, deux codifications dans des domaines connexes méritent d'être mentionnées: la loi N 63-51 AN-RM du 31 mai 1963 portant régime des substances minérales au Mali (J.O. du 1.3.63, p. 207) ainsi que la loi N 68-8 AN-RM du 17 février 1968 portant code forestier (J.O. du 1.4.68, p. 171).

En conservant tous les textes de l'époque coloniale, la réglementation malienne a quand même pris un certain nombre de dispositions spécifiques liées au principe qu'un Etat indépendant doit contrôler son développement économique. Ces textes maliens s'organisent autour de trois points: "une volonté de contrôle des transactions foncières, une action en faveur du retour d'un maximum de terres au domaine de l'Etat et enfin une action en vue de la limitation des droits coutumiers".

Parmi les textes adoptés après 1968, et outre les ordonnances ou décrets modifiant ou abrogeant le dispositif juridique antérieur, on relèvera: le décret N° 29 CMLN du 27 février 1970 fixant les organes de publication des réquisitions et avis en matière foncière (J.O. du 1.3.70, p. 166); l'ordonnance N° 34 CMLN du 3 septembre 1970 portant code minier (J.O. du 15.9.70, p. 561); l'ordonnance N° 22-CMLN du 24 mars 1972 portant institution des opérations de développement rural (ODR) (ce texte sera suivi par la création des 27 opérations de développement rural précédemment évoquées); le décret N° 114-PG-RM du 16 septembre 1972 portant création de l'opération aménagement et production forestiers (J.O. du 1.10.72, p. 356); le décret N 65 du 21 mai 1973 portant réglementation des pâturages et des points d'eau du Gourma; ainsi que la loi N° 82-122 AN-RM du 4 février 1983, déterminant les principes fondamentaux relatifs aux conditions d'attribution des terres du domaine privé de l'Etat (copie certifiée, 6p.) et abrogeant les ordonnances N° 14 et 15 CMLN du 5 mars 1975.

Le code domanial et foncier promulgué le 1 août 1986 par la loi N° 86/91/AN-RM représente un texte qui rompt sensiblement avec certains des principes de la législation antérieure. Le monopole foncier de l'Etat reste affirmé. Mais, renouant avec la philosophie juridique de la législation coloniale, le code n'a plus pour objectif de limiter l'exercice du droit de propriété. Au contraire, il vise à provoquer la transformation des droits d'usage et des droits coutumiers en titres fonciers. La législation domaniale est ainsi conçue comme un moyen d'étendre le régime de la propriété privée, tout en cherchant à préserver l'intérêt général et à remédier aux contradictions qu'avait secrété le régime juridique antérieur.

Ce nouveau code qui nécessitera des décrets d'application pour être opérationnel, comprend sept titres, à savoir: généralités (arts 1 à 4); domaine public (arts. 5 à 36); domaine privé et immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales décentralisées (arts. 37 à 137); de la propriété foncière (arts. 138 à 292); de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'occupation temporaire (arts. 293 à 333); indemnités de plus-values (art. 334 à 338); dispositions transitoires (art. 339 à 344).

Outre les "généralités" du titre I, le droit foncier rural est particulièrement affecté par la législation sur le domaine public et par la section II du chapitre 1 du titre III, section relative aux concessions rurales. Les procédures de l'immatriculation et de la conservation foncière reprennent, en les actualisant, les dispositifs du décret foncier de 1932, déjà évoqués précédemment et ne seront donc pas examinées ici. On associera enfin le commentaire du régime de l'expropriation à la purge des droits coutumiers, réglée dans le cadre de la gestion du domaine privé de l'Etat, dans la mesure où il existe un parallélisme des formes.

III - PHILOSOPHIE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

La période de 1960 à 1983 se caractérisait par un principe et par une application contradictoire.

En principe, "la terre est à l'Etat et son appropriation privative et absolue est impossible. Les droits concédés à la population ne sont que des droits d'usage". Mais, "l'utilisation qui est faite des textes est une utilisation qui, plus que jamais, défend le concept de propriété individuelle avec, évidemment, une signification qui n'est pas nécessairement celle que voulait le code civil" (1).

Cette contradiction entre les normes théoriques et le droit pratiqué ne pouvait qu'engendrer des difficultés d'intervention et des inégalités sociales. C'est pourquoi une politique "pragmatique", reconnaissant l'impact des pratiques foncières d'appropriation s'inscrivant dans une option juridique et économique libérale, sera retenue.

On examinera successivement les principes de base de la législation, la place du monopole foncier étatique, le régime des concessions rurales, les procédures d'expropriation et de purge des droits coutumiers.

1. - Principes généraux

En constituant, en son article premier, un domaine national, le Mali n'entend pas provoquer une nationalisation ni généraliser une appropriation étatique. "Le domaine national du Mali, qui englobe le sol et le sous-sol du territoire national, comprend:

- a) les domaines public et privé de l'Etat du Mali ;
- b) les domaines public et privé des collectivités territoriales décentralisées ;
- c) le domaine foncier des autres personnes, physiques ou morales, composé des immeubles faisant l'objet d'un titre foncier".

(1) Alain Rochegude, l'expérience malienne, Enjeux fonciers en Afrique noire, Paris, Orstom, Karthala, 1982, p. 141.

Comme l'indique le texte, le domaine national n'est qu'une catégorie "englobante", la somme des autres régimes. Il n'a pas de consistance propre et ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique dans la suite du texte. Il s'apparente ainsi à la définition du "domaine national" donnée par la loi N° 63-441 de la République centrafricaine et non à celles proposées, par exemple par le Sénégal ou le Togo.

Si, en vertu du texte, le domaine national porte sur le sol et le sous-sol, on ne peut induire de la terminologie que la "nation" en soit propriétaire. Dans la suite du code, cette propriété va être reconnue tantôt à l'Etat tantôt aux particuliers. Les articles 13 et 14 permettent "si nécessaire" l'immatriculation "au nom de l'Etat" des immeubles relevant du domaine public naturel ou artificiel, après procédure de délimitation ou de classement et décret pris en Conseil des ministres. L'article 37, définissant les éléments constitutifs du domaine privé, et l'article 38, relatif aux modalités d'attribution des terres vacantes, tout en attribuant ces terres vacantes et sans maître, donc non immatriculées, dans le domaine privé, posent deux principes: les terres sont immatriculées au nom de l'Etat et aucun terrain ne peut être attribué sans "avoir été préalablement immatriculé", la transformation du droit de concession en titre foncier étant, spécialement pour le droit rural, prévue dans les articles 62 et s. (voir infra).

Enfin, le régime de la propriété privé est généralement organisé selon les termes de l'article 4, reconnaissant le droit des particuliers: "Le régime foncier des autres personnes, physiques ou morales, comprend tous les immeubles détenus par celles-ci en vertu d'un titre foncier établi ou transféré à leur nom à la suite de la conversion d'un droit de concession en titre de propriété immatriculée, d'une cession ou de tout autre mode de transfert d'un titre foncier".

On relève, dans ces dispositifs, le rôle central qui est accordé à la procédure de l'immatriculation, pivot de la réforme, ce qui justifie l'importance que lui accorde le titre IV, spécialement les articles 206 à 278.

En dépit de la distinction introduite par les paragraphes a) et b) de l'article 1^{er} du code, l'organisation de la domanialité n'est pas, à titre principal, fondée sur une opposition entre le domaine de l'Etat et celui des collectivités décentralisées. Plus classiquement, et comme le révèle le plan du code, la principale distinction retenue oppose le domaine public au domaine privé. La situation des collectivités territoriales décentralisées ne fait l'objet d'un traitement original que dans les trois articles (135 à 137), dans le cadre du titre II, "du domaine privé". Par delà l'énoncé de l'article premier, le code reprend donc les distinctions introduites par les décrets de 1928 et 1935 sur la domanialité avec, comme on pourra le constater, quelques emprunts au décret foncier de 1955.

2. - Le monopole foncier étatique

Bien que limité par la reconnaissance d'un "domaine foncier" au profit des particuliers, le monopole étatique peut être abordé dans plusieurs contextes. Tout d'abord, il est réalisé, comme on l'a déjà signalé, par l'immatriculation au nom de l'Etat des terres qui relèvent tant du domaine privé que du domaine public. Ensuite, il est caractérisé par le maintien de la revendication de l'Etat sur l'ensemble des terres qui ne font pas l'objet d'un titre foncier. L'article 37 indique précisément que "font partie du domaine privé immobilier de l'Etat ... les terres non immatriculées y compris:

- celles vacantes et sans maître sur lesquelles ne s'exerce aucun droit d'usage ni de disposition en vertu des règles de droit privé ou de celles des droits fonciers coutumiers,
- celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers d'usage ou de disposition, que ce soit à titre collectif ou individuel".

Cette distinction entre terres inoccupées et terres occupées mais non immatriculées, nouvelle par rapport à la réglementation coloniale, aura des incidences, limitées mais réelles, dans le régime concessionnaire, les occupants coutumiers disposant de certaines garanties quant à la purge des

droits coutumiers. De plus, en vertu de l'article 206, "l'Etat peut seul demander l'immatriculation des immeubles". Il est également le seul à pouvoir autoriser la conversion de concessions du domaine privé en titres fonciers, cette conversion ne pouvant être réalisée à la seule initiative du concessionnaire. En conséquence, non seulement un vaste patrimoine foncier est reconnu à l'Etat mais, de plus, l'Etat reste le régulateur du système foncier qu'il se donne pour mission d'organiser et d'étendre.

Enfin, l'Etat peut exercer sur le domaine foncier des particuliers diverses prérogatives qui résultent tantôt du régime de la domanialité publique, tantôt du régime de l'occupation temporaire.

- a) Les servitudes établies au profit du domaine public sont énoncées par les articles 10 et 11 et réglementées par les articles 27 à 33. Celles qui résultent de la proximité d'un ouvrage (détaillé dans l'article 10) sont considérées comme des dépendances de l'ouvrage et sont permanentes (art. 31). Dans ces cas, l'exercice de la servitude n'est soumis à un avertissement préalable que si la propriété est close, fait partie des dépendances immédiates d'une habitation ou est susceptible de créer un dommage ou un trouble de jouissance (art. 30). D'autres servitudes, temporaires, peuvent être créées si elles sont "nécessaires à l'exécution de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement du domaine public" (art. 32). Les propriétés privées urbaines peuvent être frappées de servitudes qui leur sont propres (art. 11). Certaines de ces servitudes (hygiène, alignement) auraient du également être applicables aux agglomérations rurales.
- b) L'occupation temporaire permet à des agents de l'administration ou à ses délégués, par arrêté du ministre compétent, de pénétrer dans les propriétés privées, hormis les habitations, pour y réaliser divers types d'études (art. 324) ou travaux d'extraction ou de fouille (art. 325). Cette occupation peut donner lieu à indemnisation ou, dans le cas de bornes ou signaux, à une expropriation qui peut être requise si l'occupation dépasse la durée de cinq ans (art. 332).

3. - Le régime des concessions rurales

La concession rurale est le seul mode d'attribution de terrains nus, non mis en valeur, situés en zone rurale (art. 38). S'il n'est pas le seul mode d'accession à la propriété laquelle peut être transmise entre particuliers ou résulter d'une cession de terrains mis en valeur relevant du domaine privé et dont l'Etat "peut en disposer comme tout propriétaire privé", l'importance proportionnellement limitée du nombre de parcelles rurales immatriculées ou le peu d'intérêt de l'Etat à se déssaisir d'un terrain mis en valeur soulignent le rôle à venir de la procédure.

Le concessionnaire peut être une personne physique ou morale (art. 42), bénéficiant d'un droit personnel, à qui il est reconnu le droit "de jouir, à titre provisoire, de l'usage d'un terrain pour le mettre en valeur selon les conditions prévues par l'acte de concession ou le cahier des charges y annexés" (art. 39). C'est un droit "meuble" qui doit être inscrit sur le registre foncier, à la suite de la procédure, obligatoire rappelons le, d'immatriculation préalable de "l'immeuble". Ce droit peut être mis en gage "sans dépossession en garantie d'une opération de crédit" (arts. 66 et 67).

Des dispositions annexes, on peut souligner les points suivants: se rappelant sans doute les difficultés rencontrées par l'Etat malien au début de l'indépendance avec les sociétés concessionnaires, l'Etat s'est attaché à préciser la situation des personnes morales, tant pour les demandes que pour les reprises ou retraits (arts. 43, 56 et 57).

Pour éviter la concentration des terres aux mains de commerçants ou de fonctionnaires et d'entrepreneurs ruraux, l'Etat a introduit des garanties: au-delà de dix hectares de concession, le commandant de cercle est déssaisi au profit du conseil des ministres. En outre, aucune concession "rurale" ne pourra plus être accordée à l'intérieur des limites du district de Bamako ou des communes et une zone sensible, délimitée à l'entour, sera créée par décret. Dans cette zone, la concession ne pourra dépasser un hectare (arts. 44 et 45). Enfin, des adjudications ou appels d'offre pourront introduire une concurrence dans certaines zones, intéressantes pour l'agriculture et délimitées par décret.

Comme pour toute concession, son bénéficiaire est tenu au versement d'une redevance annuelle dont le taux est déterminé selon les barèmes fixés par décret en conseil des ministres (art. 49).

Tant que la mise en valeur n'a pas été constatée en vue de la transformation du droit de concession en titre foncier, "l'Administration se réserve le droit de reprendre, à toute époque, tout ou partie des terrains concédés, pour les besoins des service publics ou l'exécution de travaux d'utilité publique" (art. 51a). L'exercice du droit de reprise n'ouvre droit à indemnisation que si le terrain a été mis en valeur et pour la simple "valeur des réalisations existantes" (art. 51c).

Le concessionnaire ayant le droit de jouir et non de disposer, "le droit de concession ne peut être cédé, totalement ou partiellement, à peine de déchéance, que sur autorisation préalable de l'autorité administrative concédante" (art. 53). Ce droit est transmissible aux héritiers, légataires ou associés (art. 57) à condition d'accepter les clauses du cahier des charges. Ils peuvent également "présenter à l'Administration concédante un acquéreur de leur choix sans pour autant que l'Administration soit tenue d'entériner leur choix" (art. 57 al. 1).

La concession peut être renouvelée mais son objectif étant la mise en valeur, l'Administration (art. 54 à 56) garde la possibilité, si le rythme ou le niveau des investissements est insuffisant, d'opérer le retrait au profit d'un autre concessionnaire. La fin normale de la concession est "sa conversion en titre foncier dans les conditions prévues à l'article 62" (art. 56). Les modalités pratiques de constatation de mise en valeur sont énoncées dans les articles 63 à 65.

Acte de la puissance publique, la concession relève de la juridiction administrative et les contestations du recours gratuit puis contentieux (Art. 70).

4. - Le régime des expropriations pour cause d'utilité publique et la protection des droits coutumiers

La question des déguerpissements et des expropriations a toujours été sensible au Mali et les investisseurs réclamaient des garanties nouvelles. Les articles 293 à 323 apportent ces garanties mais dans un domaine limité. Ces garanties sont sérieuses parce que l'expropriation s'opère par l'autorité de justice et que "nul ne peut être exproprié si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité" (art. 293 al. 2).

Mais ces garanties sont limitées, au moins actuellement, car le régime "ne s'applique qu'aux immeubles immatriculés" (art. 294). Sur le plan de la logique juridique, le raisonnement du législateur est le seul possible dès lors qu'on revient aux prémisses de la philosophie foncière coloniale: on ne peut retirer une propriété que là où il y a matière à propriété, c'est-à-dire "le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue" (art. 544 du code civil français), que seule procure l'immatriculation.

Pourtant, sans faire bénéficier les immeubles non immatriculés des avantages de l'expropriation, le code ne se désintéresse pas des droits coutumiers. Consacrant les articles 127 à 134 à cette question, la loi confirme l'exercice des droits coutumiers "pour autant que l'Etat n'ait pas besoin des terres sur lesquelles ils s'exercent" (art. 127 al. 2). Il protège également leur transmission qui ne peut bénéficier qu'à des collectivités ou des individus "susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu des règles coutumières" (art. 128). S'ils comportent "emprise évidente et permanente", les droits coutumiers peuvent être transformés en droit de concession rurale entraînant l'application des principes énoncés ci-dessus. L'immatriculation au nom de l'Etat entraîne une purge "volontaire" des droits coutumiers, l'article 129 reprenant certains des principes déjà énoncés dans le décret du 20 mai 1955.

Outre la purge volontaire, les droits coutumiers peuvent faire l'objet d'un "abandon" au profit d'un autre concessionnaire mais contre une indemnité qui peut être fixée, faute d'accord amiable, par une commission administrative

prévue dans l'article 51. "A titre exceptionnel, si les circonstances l'exigent, une indemnité complémentaire pourra être attribuée pour faciliter la réinstallation des détenteurs coutumiers évincés". (art. 130 al.3). Outre le détenteur lui-même ou le demandeur d'une concession, la purge des droits coutumiers peut être réalisée à l'initiative de l'Etat "pour une raison d'intérêt général... par arrêté du ministre chargé des domaines, précisant la raison invoquée par l'Administration". Précédée d'une enquête publique, accompagnée d'une indemnisation (art. 133) et protégée par la garantie qu'apporte le recours à la juridiction civile (art. 134), la purge s'apparente à une expropriation dont la publicité et les indemnités seraient moins importantes que pour la procédure officielle.

Ces garanties font de la législation malienne une des plus protectrices des droits des particuliers face à la puissance publique. De manière plus générale, on a le sentiment que le législateur a cherché à rendre attractif le régime des titres fonciers, sans chercher à brusquer la transformation des droits coutumiers. Mais, bien qu'attractif, le régime des titres fonciers ne pourra, pour le plus grand nombre, qu'être un objectif à long terme et aléatoire puisqu'il faudra réaliser la mise en valeur de la concession avant d'obtenir la transformation de la concession des droits coutumiers.

En outre, une fois que l'ancien détenteur sera devenu "propriétaire", il devra, selon l'article 334, contribuer, au maximum pour moitié, aux plus values qui frappent les seules propriétés privées à la suite des travaux publics, dès lors que ces propriétés ont acquis une augmentation de valeur dépassant 20%. La récupération des plus values est une mesure justifiée dans son principe mais dont l'application sera sélective. Sans doute ces immeubles sont-ils mieux connus fiscalement à la suite de leur immatriculation. Mais on peut se demander pourquoi ce n'est pas le cas pour les autres immeubles faisant l'objet de droits réels. En fait, cette question pose un autre problème, celui de l'absence, inexplicable dans un texte aussi complet, de la référence au cadastre. Mais peut-être le cadastre fonctionne-t-il sans problème ou sera réorganisé par un texte séparé.

IV - CONCLUSION

Le rédacteur du code s'est efforcé de tenir compte d'expériences du passé tant pour tenter de contrôler l'accumulation des terres entre les mains de fonctionnaires ou de commerçants que pour respecter, tant que faire se peut, les droits coutumiers. Ces attitudes sont nouvelles et positives. Elles permettent d'augurer un avenir à cette réforme, à condition que le fonctionnement des administrations réponde aux attentes du législateur.

MAURITANIE

I - INTRODUCTION

L'agriculture et l'élevage posent dans ce pays des défis extrêmes qui ne commencent à être relevés que depuis le début des années quatre-vingts dans le domaine foncier. Sur un territoire de 1.030.000 km² vit une population que l'on peut estimer à deux millions d'habitants, essentiellement installés sur la bande côtière (principalement dans la capitale Nouakchott) et sur la rive septentrionale du fleuve Sénégal. La Mauritanie a été particulièrement touchée par la sécheresse dans le Sahel et par le processus de désertification contre lequel des actions courageuses ont été entreprises. En outre, la politique de développement était axée prioritairement, durant les vingt premières années d'indépendance politique, autour de l'extraction minière (fer et, accessoirement, cuivre), puis de l'exploitation halieutique, les fonds mauritaniens étant parmi les plus riches du monde.

Cette option pour l'extension de "poches de développement" dans deux secteurs-clés a eu le mérite de contribuer à l'augmentation sensible du produit intérieur brut. La dépendance de la Mauritanie vis-à-vis des fluctuations des marchés du fer et du cuivre et l'inégalité dans la répartition des revenus n'ayant cependant pu fonder un véritable processus de développement endogène, de nouveaux choix devaient être proposés. L'arrivée au pouvoir du Comité Militaire de Salut National (CMSN) allait, à partir de 1981, favoriser une approche nouvelle du développement agricole.

Le monde rural, restant largement majoritaire, malgré une urbanisation croissante, il convenait de préparer la mise en exploitation rationnelle des terres de la vallée du fleuve Sénégal, dans la perspective d'une "politique d'après-barrage". L'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal

(OMVS), à laquelle participe la Mauritanie, a conçu et réalisé deux barrages, celui de Diama dans le Delta étant destiné à arrêter la remontée de la "langue salée" (c'est-à-dire de l'eau de mer en étiage) et celui de Manantali, au Mali, étant un barrage-réservoir classique destiné à régler le débit du fleuve et à permettre, vers 1990, l'irrigation de 400.000 ha.

Divers périmètres irrigués ont été progressivement mis en place ces dix dernières années, dans le Gorgol pour la culture du sorgho, sur 4 à 5.000 ha ou à M'Bagne, près de Kaédi, pour la culture du riz sur 19.450 ha. Ces développements se sont heurtés d'une part à des revendications coutumières, d'autre part à l'absence d'une législation étatique permettant d'assurer les droits de la puissance publique en rapport avec les investissements consentis. Or, cette absence n'est que relative dans la mesure où, depuis 1960, une réforme domaniale consacrait les droits prioritaires de l'Etat. Mais ce texte avait cessé d'être appliqué.

Le besoin d'une nouvelle approche se faisait donc sentir. Ses axes furent cependant difficiles à définir de 1981 à 1983. Si tous les promoteurs de la réforme convenaient de remplacer le système foncier traditionnel, ils divergeaient quant au rôle de l'Etat et du capital. Fallait-il constituer un "domaine national" ou privilégier l'initiative privée? Quelle place faire à la chariaa dans une République islamique? L'ordonnance N° 83-127 du 5 juin 1983 apporte des solutions qui combinent ces diverses exigences que nous examinerons dans les sections suivantes. Cependant, bien que les textes d'application soient trop récents pour qu'ils aient pu être largement concrétisés, les premières indications obtenues sur le terrain montrent que cette réforme foncière est délicate et devrait normalement porter une longue période de transition.

II - LES TEXTES

Nous recenserons ici deux générations de textes relatifs à la politique foncière et domaniale. Nous adjoindrons ensuite les textes sur les mines dont l'impact est essentiel dans le nord du pays.

1. - Les textes de la période de l'indépendance

- Délibération N° 309 de l'assemblée constituante de la Mauritanie relative aux conditions particulières de mise en valeur des terrains urbains, semi-urbains ou ruraux détenus par le droit coutumier, du 30 décembre 1958, (J.O. N° 1 du 3 juin 1959).
- Arrêté N° 10-049 du 23 juin 1959 prescrivant la constatation systématique et obligatoire des droits fonciers (J.O. du 15 juillet 1959, p. 130)
- Loi N° 60-139, du 2 août 1960, portant réorganisation domaniale (J.O. du 17 août 1960, p. 415) et décret d'application N° 60-151 du 11 août 1960 (J.O. du 7.9.60, p. 450), complété par décret N° 71-218 du 6 août 1971 (J.O. du 29.9.71, p. 647).

L'ensemble de ce dispositif visait à nationaliser la législation coloniale en assurant le monopole foncier de l'Etat et en optant pour la transformation des droits fonciers coutumiers en droits collectifs de propriété, dans le sens du décret foncier de 1955.

2. - Textes relatifs à la réforme foncière et domaniale de 1983

- Ordonnance N° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation domaniale et foncière.
- Décret N° 84-009 du 19 janvier 1984, portant application de l'ordonnance N° 83-127.
- Circulaire N° 005 du 14 avril 1984, du Ministre de l'Intérieur, relative à l'application de l'article 80 du décret 84-009.
- Circulaire N° 0019-MINT du 5 décembre 1984, portant application de l'article 4 du décret 84-009.

- Arrêté N° R-184 du 4 décembre 1984, du Ministre de l'intérieur, fixant les modèles de registres fonciers départementaux.

3. - Mines

- Loi N° 60-80 du 27 janvier 1960 relative à la protection de certaines zones minières (J.O. du 15.2.60, p. 149).
- Loi N° 77-204 du 30 juillet 1977 portant code minier (J.O. du 24.8.77, p. 285) modifiée en son article 8 par l'ordonnance N° 80-295 du 6 novembre 1980 (J.O. du 26.11.80, p. 492).

III - PHILOSOPHIE DE LA REFORME DOMANIALE ET FONCIERE DE 1983 ET OBJECTIFS A LONG TERME

La réforme combine, par ordre de priorité décroissant, trois principes: la propriété foncière privée individuelle; la propriété de l'Etat sur les terrains domaniaux ou les terres "mortes" (art. 9) aux fins de rétrocession sous forme de concession; et le respect de la chariaa "pour tout ce qui n'a pas été réglé par la présente ordonnance" (art. 27).

1 - La généralisation du droit de propriété privée individuelle

En son article premier, l'ordonnance N° 83-127 formule ce principe sous la forme d'une double revendication qui s'éclaircit par les articles suivants: "La terre appartient à la nation et tout mauritanien, sans discrimination d'aucune sorte peut, en se conformant à la loi, en devenir propriétaire pour partie". L'objectif visé est donc moins de garantir des droits exclusifs à l'Etat que de dénier la réalité de toute revendication fondée sur le droit coutumier et les hiérarchies sociales traditionnelles. L'article 3 en tirera la conséquence: "le système de la tenure traditionnelle du sol est aboli".

L'article 4 précise également que tout autre droit qui se rattacherait aux structures claniques ou à des modes d'occupation n'impliquant pas la mise en valeur est "inexistant". Seules sont reconnues les personnes juridiques physiques ou morales (1) de droit privé et l'individualisation des anciens droits collectifs" est de droit. A défaut d'accord sur le partage, et si l'ordre social l'exige, les opérations de redistribution seront réalisées par l'administration" (art. 6, al. 2). Ainsi, non seulement "l'Etat reconnaît et garantit la propriété foncière privée qui doit, conformément à la chariaa contribuer au développement économique et social du pays" (art. 2) mais surtout il en fait l'axe principal de sa nouvelle politique. Une option en faveur de l'investissement privé dans le secteur agricole paraît ainsi prise.

2. - La régulation par l'Etat des enjeux fonciers

Tout en gardant la propriété des terres domaniales en vertu des dispositions de la loi 60-139 du 2 août 1960 (art. 10), l'Etat revendique également la propriété des terres qui, en droit musulman classique, sont dites "mortes". L'article 9, al.2 les définit: "sont réputées "mortes" les terres qui n'ont jamais été mises en valeur ou dont la mise en valeur n'a pas laissé de traces évidentes". Les droits des absents sont cependant protégés dans un délai de deux ans (art. 73, décret N° 84-009).

Enfin, "les biens fonciers vacants et sans maître sont acquis à l'Etat dans les conditions définies par la Chariaa" (art. 11). Par biens fonciers, on doit entendre les terres immatriculées et les droits réels immobiliers ayant fait l'objet d'une procédure de droit écrit. Cependant, l'Etat apparaît

(1) Sous la forme principalement de coopératives. L'article 21 du décret N° 84-009 précise que "toute collectivité qui exprime le désir de conserver ses terres indivises doit se transformer en coopérative régulièrement constituée dont les membres sont égaux en droit et en devoir".

plus comme un régulateur de la propriété foncière que comme un acteur propre. Il favorise la création de la propriété privée par transformation des droits collectifs en droits individuels puis par la concession domaniale entraînant après mise en valeur, concession définitive et immatriculation (1).

Ces deux modes d'accès à la propriété font l'objet des textes d'application, décret et circulaires cités. Leur longueur (83 articles pour le décret N° 84-009) et la particularité des procédures, qui n'intéresse que le spécialiste, en limiteront le commentaire.

On soulignera seulement deux points:

- D'une part l'individualisation des droits collectifs doit se faire d'une façon égalitaire et sous la supervision des autorités administratives. En effet, l'article 7 (décret 84-009) indique que "les immatriculations de terrains à usage agricole, prises au nom des chefs et des notables et en leur qualité, bénéficient à tous les membres de la collectivité de rattachement qui ont participé à la mise en valeur initiale ou contribué à la pérennité de l'exploitation". La division des droits collectifs doit donc profiter à tous les ouvriers agricoles. Les procédures de partage font l'objet de nombreuses dispositions destinées à en assurer l'effectivité.
- D'autre part, sans être laxiste, l'Etat prévoit des délais éventuels dans la constatation de la mise en valeur des concessions rurales. Cherchant plus à inciter qu'à pénaliser, l'Etat permet également l'envoi en concession définitive dès lors que le cinquième de la mise en valeur définitive a été réalisé (art. 35, décret 84-009);

(1) Aux termes de l'article 24 de l'ordonnance N° 83-127, l'immatriculation est facultative sauf "à l'occasion de certains transferts de propriété limitativement énumérés par la réglementation foncière".

L'Etat met ainsi son pouvoir foncier (I) à la disposition des "entrepreneurs" tout en gardant cependant une arme pour sa propre intervention. Selon l'article 21 de l'ordonnance N° 83-127, "le droit de propriété ne peut empêcher la réalisation d'un projet d'intérêt national ou régional et ne saurait en particulier entraver l'expansion harmonieuse d'une agglomération urbaine. Nul ne pourra cependant être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation". De même, il garde la possibilité d'intervenir, en termes d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour ce qui concerne "l'espace vital des agglomérations rurales" de l'article 23 de l'ordonnance N° 82-127, précisé par la circulaire 0019-MINT.

3. - La place du droit musulman

Il est fait quatre fois référence à la Chariaa dans le texte de l'ordonnance N° 83-127 (arts. 2, 8, 13 et 27). Par ailleurs, l'ordonnance se réfère également à la catégorie des terres mortes, à la formation de la propriété par l'indirass (art. 9) et aux modes d'affermage (art 8). Il convient de considérer que la Chariaa intervient ici en tant que représentative de principes généraux du droit supplétifs de ceux que fondent la propriété privée et les droits domaniaux de l'Etat.

En résumé, la stratégie foncière adoptée par l'Etat se révèle claire dans ses objectifs à long terme en favorisant, autant que faire se peut, l'individualisation et l'émergence de la propriété privée. Cette option devrait créer des conditions juridiques favorables à un développement agricole soutenu dans la région du fleuve.

(1) L'article premier du décret N° 84-009 en apporte une définition précise: "L'Etat est l'incarnation juridique de la Nation. Il assure la gestion du patrimoine national".

IV – CONCLUSIONS

L'importance des investissements consacrés à la vallée du fleuve Sénégal, tant pour la constitution de périmètres irrigués que pour la construction des barrages appelle un effort de mise en valeur intensive des terres. Dans cette optique, la valorisation de la propriété foncière privée semble une solution logique.

Lors de l'application de la réforme foncière une attention devrait être portée aux obstacles que constituent les formes coutumières de contrôle de l'espace. On les connaît fort mal mais on ne devrait pas les sous-estimer. Par ailleurs, il ne suffit pas d'abolir le système de tenures coutumières pour qu'il cesse d'apparaître comme la référence naturelle et nécessaire dans la vie des agriculteurs. Ces derniers n'acceptent le changement que s'il garantit contre les risques sociaux et les aléas climatiques sur un très long terme.

SENEGAL

I - INTRODUCTION

Le Sénégal, d'une superficie totale de 196.200 km², comptait 6.397.000 habitants en 1983, dont environ un tiers vit en milieu urbain. La densité de la population est d'environ 32,6 habitants au km². La mise en exploitation de nouvelles terres dans la vallée du fleuve Sénégal, dans le nord du pays, viendra élargir le potentiel de production dans les dix années à venir, après la mise en eau du barrage de Manantali au Mali, dans le cadre de l'Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS).

En 1984, le Gouvernement a annoncé un projet de réforme agraire qui devrait permettre de relancer une réforme foncière inaugurée en 1964 par la loi sur le domaine national. Ceci fait également suite à une réforme de l'administration territoriale intervenue en 1972. L'expérience sénégalaise a progressivement habitué le paysan ou l'éleveur à concevoir la terre selon le critère de sa mise en valeur, et sans tomber dans des excès qui auraient entraîné la monopolisation des terres entre les mains de quelques-uns ou leur excessive parcellisation.

II - LES TEXTES

Le Sénégal dispose d'un vaste arsenal juridique qui combine des interventions dans plusieurs domaines conjoints. On distinguera successivement: les textes portant réforme foncière; les aménagements des procédures relatives aux domaines privé et public de l'Etat; les textes portant réforme administrative et déterminant le rôle foncier des "communautés rurales"; les textes portant sur les eaux et forêts et ayant une incidence sur les politiques foncières; les mines et carrières.

Les textes portant réforme foncière concernent essentiellement le domaine national. Ils incluent la loi 64-46 relative au domaine national du 17 juin 1964 (J.O. du 17.7.64, p. 905), suivie des décrets d'application N° 64 573 (J.O. du 29.8.64, p. 1123), N° 64-574 (J.O. du 5.9.64, p. 1167) et N° 66-858 (J.O. du 19.11.66, p. 1518).

Selon l'article 1 de la loi N° 64-46 "constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques. Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat". Plus précisément, la loi distingue quatre régimes juridiques propres aux zones urbaines, situées sur le territoire des communes ou des groupements d'urbanisme mais qui peuvent Comprendre des terres agricoles; les zones classées selon des critères forestiers ou de protection de l'environnement; les zones de terroirs correspondant aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage; ainsi que les zones pionnières dont le régime juridique n'est pas précisé mais dont le périmètre est délimité par décret en fonction de programmes d'aménagement. Ses premières applications ont concerné le delta du fleuve Sénégal (décrets 65-443 du 25.6.65 et 72-1393 du 12.12.72).

Le décret 64-573 définit les critères de constitution et de gestion des terroirs, et le décret 64-574 définit les conditions selon lesquelles une immatriculation pourra être demandée. Le délai de six mois expirant en mars 1965, il a fallu le reconduire puis en reporter l'application. A partir de 1978, cinq décrets ont autorisé l'immatriculation en 1978, 1981 et 1983. Le plus récent, du 21 avril 1983, portait sur soixante titres, alors que selon une évaluation globale, 20.000 demandes restaient encore à examiner.

Le régime juridique de l'immatriculation reste défini par le décret foncier du 26 juillet 1932 et se trouve principalement utilisé en ce qui concerne le domaine privé de l'Etat.

Les textes relatifs aux domaines de l'Etat sont la loi N° 76-65 du 2.7.76, portant code des domaines de l'Etat (J.O. du 18.7. et 20.9.1976, pp. 1110 et 1478) remplaçant les décrets N° 61-058, 63-021 MJ-ACS et 66-521 et abrogeant le décret domanial de 1935; et la loi N° 76-67 du 2.7.76, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique (J.O. du 28.7.76, p. 1118) et son décret d'application N°77-563 du 3.7.77 (J.O. du 30.7.77, p. 990). Ces textes remplacent les lois N° 61-05 et 61-08 du 14.1.61, la loi N° 66-01 et le décret N° 66-395 du 31 mai 1966.

Après deux avant-projets, le code des domaines introduit trois innovations principales au regard du droit domanial colonial. Il ouvre un droit de préemption au profit de l'Etat en cas de vente d'un immeuble immatriculé ou de cession de droits réels immobiliers. Il crée un droit de superficie sur les terres domaniales et il soumet les ventes des immeubles domaniaux à autorisation préalable. Cette dernière disposition a pour effet de contrôler la rétrocession à des particuliers de terrains par eux mis en valeur mais qui, en raison des délais de prescription en matière de demande d'immatriculation, n'avaient plus la possibilité de requérir cette dernière.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est simplifiée. La procédure de prise de possession peut intervenir avant que le dossier ne soit entièrement réglé. L'indemnité est évaluée en fonction des seuls investissements privés et non selon la "valeur acquise" par l'immeuble en raison des investissements publics dans la zone considérée. Enfin, une "commission d'évaluation des sols" est créée dans chaque région pour assister l'administration.

La réforme administrative a un impact sur la situation foncière du pays. Les principaux textes pertinents sont la loi N° 72-02 du 1.2.1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale (J.O. du 19.2.72, p. 252); la loi N° 72-25 du 19.4.1972, relative aux communautés rurales (J.O. du 18.11.1972, p. 755) complétée par le décret 72-1288 du 27 octobre 1972 (J.O. du 18.11.72, p. 1894) relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés

rurales (modifié par décret N° 80-1051 du 14.10.80, J.O. du 8.11.80, p. 1298); et la loi N° 75-67 du 9 juillet 1975 complétant la loi N° 72-25 et autorisant la création de groupements d'intérêt rural (J.O. du 21.7.75, p. 1004) et la loi N° 80-14 du 3 juin 1980 abrogeant et remplaçant certains articles de la loi N° 72-25 (J.O. du 20.9.80, p. 1102).

La réforme territoriale organise le fonctionnement des communautés rurales chargées en 1964 de gérer les zones de terroirs, en faisant d'elles des collectivités locales. Elles sont l'équivalent en zones rurales des communes urbaines, dont les compétences foncières sont précisées dans le décret No. 72-1288, modifié en 1980 pour élargir les compétences d'affectation du Président du Conseil de communauté à tous les membres siégeant au Conseil. La réforme a été progressivement concrétisée sur le terrain de 1972 à 1982.

Au chapitre des eaux et forêts, deux textes méritent une attention spéciale, à savoir la loi N° 65-23 portant code forestier, partie législative et décret 65-078 du 10.2.1965, partie réglementaire remplacée par loi N° 74-45 du 18.7.74 (J.O. du 18.8.74, p. 1381) et la loi N° 81-13 du 4 mars 1981 portant code de l'eau (J.O. du 11.4.1981).

Le code forestier s'applique principalement à la catégorie "zones classées" de la loi sur le domaine national. Il régleme en particulier l'exercice des droits d'usage traditionnels (cueillette, pastoralisme) et définit le régime de l'exploitation forestière. Le protectionnisme a été renforcé en 1974, en liaison avec la police de la chasse, la constitution de réserves, parcs naturels ou zones d'intérêt cynégétique. L'intervention actuelle des services repose principalement sur une politique de reboisement et la création de bois-villages, par la mobilisation des jeunes.

Quant au code de l'eau, considérant que toutes les ressources hydrauliques font partie du domaine public, il en détermine l'utilisation (par le biais d'autorisations contre redevance), entend assurer sa protection qualitative et définit un code de priorité en cas de revendications concurrentes. L'application de ce code ne sera que progressive.

Le statut des mines et carrières est régi par la loi N° 72-22 du 19 avril 1972, relative au régime des carrières (J.O. du 13.5.72, p. 750) et décret N° 723.858 du 13.7.72 (J.O. du 19.8.72, p. 1387) remplaçant le décret N° 61-356 MTPHU-MIG. Cette loi s'applique principalement à l'extraction des phosphates mais ne règle pas le problème des agriculteurs expropriés.

III - PHILOSOPHIE GENERALE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

La loi sur le domaine national de 1964 est le texte de réforme foncière encore applicable le plus ancien d'Afrique francophone. L'évolution de sa conception et de son application est donc significative à plus d'un titre. Préparé dès 1959 au sein d'un comité interministériel, le texte de réforme foncière a été initialement orienté vers le développement à la base. Après 1962, la réforme fut reprise en changeant sa philosophie et en marquant davantage les prérogatives de l'Etat sur le domaine national. En présentant la réforme en mai 1964, le Président Senghor la considérait comme représentative d'une troisième voie "également éloignée du socialisme niveleur et du capitalisme égoïste" (1).

En dix-sept articles, la loi sur le domaine national ne pouvait cependant représenter que des intentions qui devaient être concrétisées. Pour ce faire, on choisit la voie de l'expérimentation qui fut confiée au service de l'aménagement du territoire. Sur sept terroirs-test, de 1965 à 1969, ses agents identifièrent les conditions de constitution et de gestion des terroirs mais se heurtèrent à l'imprécision des textes et à divers intérêts locaux ou politiques.

En août 1970, le service de l'aménagement du territoire fut dessaisi de la réforme dont l'application fut confiée au Ministère de l'intérieur. Ce dernier, tout en laissant aux communautés rurales certaines compétences dans

(1) "De nouveaux principes sur la propriété foncière", Afrique nouvelle, N° 874, 4 au 8 mai 1964, p. 4

le domaine du développement local, transforma cependant l'institution pour en faire l'organe de base de l'intervention de l'Etat. La réforme territoriale de 1972 marque ainsi un certain nombre d'infléchissements: priorité administrative, réduction des compétences foncières à l'affectation ou à la désaffectation des terres, cristallisation des enjeux locaux autour des budgets et de la perception des taxes.

Sans être abandonnée de jure, la réforme foncière était ainsi progressivement perdue de vue en tant que levier fondamental dans le changement du monde rural. Parallèlement aux zones de terroirs, ses applications inégales en zones urbaines et sur les zones pionnières, tant dans le temps que dans l'espace, allaient progressivement faire perdre à la réforme le caractère innovateur.

IV - CONCLUSION

A travers ces évolutions, on décèle une double transformation de la politique foncière étatique: dans une première phase, qui culmine avec la réforme territoriale de 1972, l'Etat sénégalais assure son monopole foncier sur les terres du domaine national dont, en 1964, il n'assurait que la "détention". Par le contrôle du fonctionnement des communautés rurales, l'Etat va orienter les pratiques foncières locales. A partir de 1981, l'administration sénégalaise a préféré favoriser la libre entreprise et l'émergence d'une catégorie de petits propriétaires agraires.

Ainsi observe-t-on à la fois un retrait de l'Etat (qui correspond à la nouvelle politique agricole en 1984) et la tendance à plutôt privilégier tantôt les entrepreneurs agraires tantôt les collectivités (coopératives) en tant que bénéficiaires de la politique agro-foncière.

Le test des prochaines années sera constitué par l'aménagement de la rive gauche du fleuve Sénégal après la mise en eau du barrage de Manantali.

Sachant que l'estimation du coût total des barrages est de l'ordre de 220 milliards de FCFA et que celui de l'aménagement, au rythme de 3000 ha l'an, est estimé à 195 milliards (1), le service de la dette extérieure exigera une très grande rentabilité des investissements. Une réforme, au moins partielle, du droit de la terre devra sans doute en tirer les conséquences dans les prochaines années, à la lumière de l'expérience mauritanienne décrite précédemment.

(1) Enjeux de l'après barrage, (Vallée du Sénégal), édité conjointement par ENDA et Ministère de la coopération, Paris, 1987, p. 225.

CONCLUSION GENERALE

Les monographies précédentes ont permis d'illustrer d'une part le degré de concrétisation des processus évolutifs entamés sous la colonisation et, d'autre part, certains obstacles qui suggèrent d'amender l'oeuvre de réforme accomplie. Il convient de voir alors quelles pourraient être les orientations des nouvelles réformes.

I - Le degré de concrétisation des processus évolutifs

Toutes les expériences réformatrices décrites ci-dessus font largement appel au monopole foncier étatique et à la généralisation du droit de propriété.

a) Le monopole foncier étatique

Au nom des impératifs du développement et en vertu de sa représentation de l'intérêt général, l'Etat s'est attribué des compétences foncières qui dérogent largement tant aux expériences précoloniales qu'à l'intervention du législateur colonial.

1) Les expériences pré-coloniales, fondées sur une conception "topographique" de l'espace et sur un régime foncier entendu comme "la somme des solutions réalisées ou réalisables de corrélation de la totalité des modes de contrôle et d'utilisation de l'espace" (1) ne réservaient pas au pouvoir politique une compétence unique et discrétionnaire à déterminer, en dernière instance, l'affectation des terres aux groupes exploitants. Gestionnaires des droits communautaires, les chefs, princes et souverains ne détenaient aucun monopole et leurs interventions étaient toujours contrôlées et limitées dans le cadre d'une conception pluraliste de pouvoirs multiples, spécialisés et

(1) Voir supra pp. 21-22

interdépendants où émergent particulièrement les figures du chef de terre, du maître du marigot, du responsable du bois sacré.

2) Les législations coloniales, quant à elles, malgré la fluctuation qui les caractérise, et la diversité des interprétations doctrinales qui en résultent, n'avaient pas, en constituant le domaine public et le domaine privé de la colonie, posé le principe d'une appropriation exclusive et absolue de toutes les terres à son profit. Comme on l'a déjà souligné, son objectif était plutôt de créer de la propriété là où il y avait des droits imparfaits, incertains ou concurrents. En constituant le domaine, le colonisateur s'attribuait des prérogatives qui devaient faciliter ce qu'il était convenu d'appeler "l'oeuvre de civilisation" et qui passait par la généralisation du droit de propriété. La domanialité a pour objet de permettre l'exercice de certains "pouvoirs" de réaffectation de l'espace, au nom de l'intérêt général, même si la politique concessionnaire a, au moins à l'origine, privilégié les intérêts des planteurs étrangers. Durant sa dernière phase, de 1945 à 1960, la colonisation franco-belge avait cherché à revaloriser les droits "coutumiers" et à restreindre les prérogatives de l'Etat.

3) Au regard de ces expériences pré-coloniales et coloniales, les options de politique foncière mises en oeuvre par les Etats africains sont donc originales. Bien que largement justifiées, tant en théorie juridique qu'en pratique, elles continuent à poser des problèmes délicats qui suggèrent de relativiser le principe du monopole foncier étatique. Les monographies précédentes ont permis, au moins, d'identifier deux types de problèmes.

Tout d'abord, le monopole implique soit la nationalisation d'une part plus ou moins importante du territoire soit, plus directement, une étatisation de la gestion foncière. Mais on doit noter une tendance constante à transférer les responsabilités de gestion de la Nation à l'Etat puis de l'Etat à certains de ses services, la logique administrative et gestionnaire particulière l'emportant alors sur la recherche de l'intérêt général. En bref, on assiste à une "bureaucratization" de la gestion foncière qui exclut, implicitement le plus souvent, les populations rurales et qui étouffe les potentialités de participation des paysanneries au processus de développement commencé par le "centre" mais non assumé à la "périphérie".

Ensuite, la revendication au monopole foncier par l'Etat peut être contradictoire avec les options de politique économique qui font appel, plus ou moins largement et plus ou moins volontairement, aux lois du marché et à l'initiative individuelle des producteurs. Spécialement dans le cas d'une option libérale, il peut y avoir contradiction entre les revendications des Etats et des exploitants à l'exercice de droits plus ou moins exclusifs et, ainsi, un blocage dans les processus de développement.

b) La généralisation du droit de propriété

Le fait que la conception civiliste ait été à la base de la politique foncière a pesé non seulement sur les politiques coloniales mais également sur l'oeuvre législative postérieure, même si certains Etats ont cherché à s'en séparer et à développer une interprétation originale du droit sur la terre.

La reconnaissance du droit de propriété, exclusif et absolu, s'est présentée comme un enjeu incontestable des politiques foncières. Si on a cherché à contourner la difficulté en attribuant la propriété à la Nation, au Peuple ou à l'Etat, on doit constater le caractère fictif de telles attributions et la généralisation, dans les mentalités et dans les pratiques des acteurs, de la propriété civiliste. Certains Etats, tels que le Mali, ont déjà dû mettre en accord les normes avec les pratiques. Dans d'autres situations, les réinterprétations populaires de la législation nationale vont provoquer d'autres causes de blocage et introduire un "énervement", au sens littéral, des interventions étatiques. Les "citadelles de la propriété foncière" peuvent apparaître comme autant d'obstacles à la concrétisation sur le terrain des projets de développement.

c) Les situations foncières contemporaines

Ces situations sont caractérisées, outre les multiples blocages qu'on a déjà évoqués, par le métissage des discours et des pratiques, métissages qu'on a pu seulement suggérer dans ces monographies, par manque de place et par les limites de l'argumentation scientifique qui exige des recherches soigneuses et délicates sur le terrain. Cependant, au-delà de ces phénomènes de métissage

que l'on doit lier à la situation de "transition" que connaît l'Afrique dans ce contexte du droit de la terre, il faut également souligner une autre caractéristique des situations foncières qui est leur diversité irréductible. A la diversité des processus s'ajoute la diversité des enjeux fonciers et l'originalité des discours, des pratiques et des représentations des acteurs, intervenant à des échelles différentes (pour simplifier aux échelles locale, nationale et internationale), et ainsi avec des logiques autonomes et parfois contradictoires.

C'est semble-t-il, cette diversité de situations qui doit inspirer l'oeuvre future du législateur africain. Elle devrait permettre de concevoir l'intégration nationale et les exigences du Développement non sur la base de la réduction, bien incertaine, des différences mais par la volonté de les subsumer c'est-à-dire de les dépasser sans les ignorer.

II. Possibles orientations pour les nouvelles réformes agro-foncières

Les expériences les plus récentes expérimentent une tendance à la prise en compte de la richesse et de la diversité des situations foncières qu'il est possible d'exploiter plus systématiquement.

Quatre des sept Etats qui ont été étudiés précédemment ont réalisé une réforme agro-foncière entre 1983 et 1986. Les trois autres Etats, sans réaliser de jure une oeuvre réformatrice n'ont pas ignoré l'incidence des enjeux fonciers dans leur développement.

1) Deux tendances orientent les réformes les plus récentes. D'une part, deux Etats, le Burkina et le Congo, ont conçu leur réforme sur la base du monopole foncier étatique permettant d'instaurer une typologie de droits sur la terre qui effacerait l'ancienne distinction entre les titres fonciers fondés sur la propriété civiliste et les droits coutumiers. D'autre part, la Mauritanie et le Mali ont cherché à faire coexister le monopole de l'Etat et la généralisation de la propriété en les rapportant, selon une démarche dialectique, à un troisième terme, le droit musulman, en Mauritanie, le droit coutumier au Mali.

L'option du monopole étatique a l'apparence de la simplicité et de la logique cartésienne. On a vu cependant que la réalité est souvent plus têtue que le discours programmatique et que la diversité des situations, occultée par le texte de loi, peut réapparaître dans son application. L'option de la coexistence des enjeux et des régimes fonciers paraît, également de façon apparente, répondre à des besoins nouveaux et assurer l'efficacité des politiques de développement en introduisant de façon plus souple la terre dans l'économie d'échange. Mais il n'est pas assuré que les appareils administratifs disposent des moyens de régler les contradictions et les conflits qui ne manqueront pas de se poser dès lors qu'on reconnaît la possibilité de revendications concurrentes.

2) Ailleurs les enjeux fonciers restent cruciaux. Le Sénégal, le Cameroun et la Côte d'Ivoire ont, dès le début des années soixante, élaboré une oeuvre législative avec les résultats que l'on sait. Dans chacun de ces trois pays une nouvelle réforme est à l'ordre du jour, réforme agraire au Sénégal (avril 1985), réforme domaniale en cours d'élaboration en Côte d'Ivoire, réforme du code de l'expropriation au Cameroun en 1985 n'excluant pas d'autres évolutions. On peut en effet observer que les politiques de réforme (Sénégal, Cameroun) ou de réformation (Côte d'Ivoire) n'ont pas produit toutes les conséquences qui en étaient attendues. Ainsi, au Sénégal, la participation des paysanneries au développement rural est moins assurée qu'on ne pouvait l'espérer. Au Cameroun et en Côte d'Ivoire, la généralisation du droit de propriété est beaucoup plus restreinte que ce que le bon fonctionnement du système économique et des procédures juridiques exige.

Sans que ces limitations (somme toute naturelles compte tenu des délais qu'implique toute intervention en profondeur dans le droit de la terre) interdisent toute intervention, elles posent pourtant le problème de l'inefficacité relative des options jusqu'alors retenues. On y a répondu, ainsi au Sénégal et en Côte d'Ivoire, par une simplification du dispositif et dans l'esprit d'une formule: "moins d'Etat mais un meilleur Etat".

C'est à travers un autre dispositif institutionnel qu'il serait possible de mieux concevoir l'oeuvre réformatrice à l'horizon de l'an 2000. Ce dispositif institutionnel résulterait tant d'une approche des situations foncières plus réaliste que d'une approche de la réforme à accomplir plus pragmatique.

1. Des approches réalistes des situations foncières

Nul réformateur ne peut ignorer l'incidence conjointe des deux processus (monopole étatique et diffusion de la propriété civiliste) qui affectent le "champ foncier". Leur conjonction semble actuellement avérée et une bonne politique foncière se doit de les utiliser sans ignorer leur influence réciproque. On ne peut donc ni totalement faire confiance dans les lois du marché ni prôner les vertus de la seule socialisation des sols.

Dans la pratique, ceci suggère qu'il faut reconnaître à tout occupant un titre minimal à l'exploitation ou à la résidence dès lors que ni l'ordre public ni les équilibres écologiques ne sont en cause, sans que nécessairement ce soit un titre de propriété civiliste. Cette condition paraît remplie dans les réformes les plus récentes.

Mais il faut également que le "champ foncier" soit régulé pour que la "loi de la jungle" ne prédomine pas. Si on a déjà, au nom du réalisme, critiqué les lois du marché, on doit également avoir une approche réservée de la confiance que certaines législations ont eu dans le rôle des administrations étatiques.

On a déjà remarqué qu'au titre de l'intérêt général, les services de l'Etat peuvent poursuivre des intérêts plus particuliers, intérêts qui ne sont pas nécessairement ceux des individus ou des groupes mais qui peuvent être strictement "corporatistes", c'est-à-dire, privilégier les intérêts d'une administration, d'un corps ou d'un service et ne concevoir la gestion des ressources foncières qu'en fonction des priorités d'un ministère ou d'une administration de mission.

L'examen attentif des politiques foncières de ces trente dernières années montre que dans chaque Etat, cette politique a été toujours commencée et mise en oeuvre par un ministère particulier avec des objectifs qui lui sont propres. Ainsi, une part des difficultés d'application (par exemple au Sénégal et au Congo) vient du fait que le ministère chargé de l'application n'est pas celui qui en a assuré la conception originelle: il doit donc poursuivre des objectifs propres avec des moyens (et en particulier des systèmes de classification) qui sont orientés par d'autres priorités.

Le réalisme paraît donc nous conduire, sans mésestimer le rôle fondamental de ces grandes administrations de développement, à poser qu'elles ne sont pas nécessairement capables, par elles-mêmes, de réguler le "champ foncier" parce que, comme le dit justement le sens commun, "on ne peut être à la fois juge et partie". Aux yeux de la plupart des acteurs, ceux qui sont actuellement appelés à régler les affectations ou à prévenir les conflits poursuivent les intérêts de leur service au moins autant que l'intérêt général.

2. Une approche pragmatique de la réforme juridique

Une approche pragmatique de la réforme nécessite la satisfaction de trois exigences.

- Il convient tout d'abord de concevoir qu'une réforme n'est pas réalisée pour l'éternité mais répond à des circonstances particulières de temps et de lieu dominées par la problématique de la transition de sociétés pré-industrielles à des civilisations post-industrielles. Elle doit donc se donner des objectifs concrétisables en une génération sans mésestimer les dynamiques sociales et la prospective économique sur le très long terme. Plutôt que de prétendre égaler l'oeuvre de Justinien ou des rédacteurs du Code civil de 1804, le législateur africain doit chercher des solutions immédiatement applicables. Car si "nul n'est censé ignorer la loi", il est encore plus dangereux pour l'idée de loi de promulguer des textes qui n'ont aucune chance d'être concrétisés dans les prochaines années.
- Il convient ensuite de reconnaître les droits des exploitants en évitant de s'enfermer dans la dialectique de la propriété civiliste ou de sa monopolisation exclusive par l'Etat. Il est possible, quelles que soient les options politiques, de trouver des solutions intermédiaires qui assurent à la fois les droits des exploitants sur les fruits de leur travail, l'intervention de l'Etat au nom de l'intérêt général et le contrôle de la transformation de la valeur d'usage de la terre en valeur d'échange, c'est à dire de la

capitalisation de la terre. Pour effectuer une agriculture dynamique il faut que les exploitants disposent sur la terre, à titre individuel ou collectif, de droits fermes et avérés. Il faut également que l'introduction du capital financier sur les lieux de la production, provoquant un changement de statut de la terre en capital productif, soit le point de départ d'un cycle de plus-values profitables tant aux producteurs qu'à l'économie nationale. Pour ce faire, des normes juridiques particulières doivent servir de "règles du jeu". Mais, surtout, des instances spécifiques doivent contrôler leur mise en oeuvre et arbitrer les différends.

- Il convient, enfin, d'aborder l'oeuvre législative et l'intervention de l'administration d'une manière plus originale. Plutôt que de concevoir la réforme juridique comme un "droit-code" qui prétend prédéterminer toutes les situations et toutes les solutions, il convient plutôt de privilégier des instances en tant que des "lieux" où toutes les parties prenantes peuvent concrétiser, à travers la négociation mutuelle de leurs intérêts, les modèles de comportement que le texte de loi donne comme cadre référentiel. Il s'agira donc, en résumé, de préférer le droit fondé sur des modèles de comportement au droit codifié et privilégier un "ordre" négocié par tous à un "ordre" imposé par une administration particulière.

C'est pour cette raison qu'il faut concevoir une approche nouvelle de l'intervention administrative.

Dans le cadre de la théorie que le droit public développe sous l'intitulé d'autorités administratives indépendantes, il est possible de prévoir l'intervention d'une instance nouvelle qui n'ait que pour seule fonction de réguler le champ foncier. Pour ce faire, elle serait composée de manière à représenter en son sein les enjeux fonciers et les intérêts économiques principaux et devra fonctionner comme "une autorité indépendante", raison pour laquelle on proposerait de la qualifier de Haute Autorité foncière, instance étatique mais extérieure aux services administratifs et ainsi apte à être traitée en juge des conflits d'attribution ou de compétences foncières et non en représentant d'intérêts corporatistes.