



"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

## L'ACCES A LA TERRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE \*

**David N. HOUDEINGAR**

Ancien Ministre d'Etat, Ministre de l'Agriculture  
Président du Conseil Constitutionnel du Tchad

L'accès à la terre est depuis des temps immémoriaux une question vitale pour toute société. Les groupes sociaux ont élaboré des règles écrites ou non pour préciser **l'usage, le partage et la transmission de ce bien précieux entre tous**. Car ce bien "sacré"<sup>1</sup> est en même temps l'objet de toutes les contestations et conflits<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, cette question se pose à l'Afrique avec une urgence nouvelle. En effet, même si en certaines régions, les espaces vides sont infinis, en d'autres, la pression sur la terre commence à se faire sentir. Des tensions apparaissent par endroit.

Ces tensions sont particulièrement marquées dans les pays où, l'agriculture et l'élevage occupent (tous deux) une place importante dans l'économie. Pratiquant pour l'essentiel une agriculture et un élevage extensifs, agriculteurs et éleveurs de ces pays sont en concurrence sur certaines terres.

Par ailleurs, des terres agricoles sont aménagées aux prix d'importants investissements; ceux qui ont fait le travail ne veulent pas en être dépossédés par d'autres.

La société africaine connaît de multiples transformations, les villes naissent et se développent et, avec elles, émerge le propriétaire urbain. L'exploitation "récente" des

---

\* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

**Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.**



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-NonCommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

<sup>1</sup> Ce caractère sacré est particulièrement marqué en Afrique Subsaharienne. La quasi-totalité des auteurs ayant rédigé des articles ou des ouvrages relatifs au foncier y font référence.

<sup>2</sup> **Richard ERPICUM**, Discours d'accueil du Colloque Scientifique de N'Djaména sur *La question foncière au Tchad, 28 juin-1<sup>er</sup> juillet 2004* in *Actes du Colloque, CEFOD-OFT, Septembre 2004, p.10*

« *La question foncière est devenue centrale au Mali, entraînant de nombreux conflits depuis la fin des années. Ces conflits pour l'accès à la terre qui font couler du sang chaque année sont alimentés par le manque de clarté de la réglementation en matière foncière.* » Cf. **Jessica NARDONE**, *Femmes et accès à la terre au Mali*, note 01/2008



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

gisements pétroliers (cas du Tchad) ou des ressources minières (cas de la République Démocratique du Congo) mobilisent des terres entières.

Un peu partout, l'on assiste à un développement croissant du marché foncier ; des personnes nanties peuvent acquérir des terres jadis réservées aux membres du lignage ou de la tribu. Alors apparaît une classe pauvre qui n'a plus droit sur le sol.

Dans la plupart des pays au sud du Sahara, la coutume "exclut" les femmes de l'accès à la propriété foncière alors qu'elles participent largement à l'exploitation des terres.

L'évocation de ces différents problèmes liés à l'accès à la terre (problèmes qui seront examinés plus en détail dans le cadre des ateliers prévus à cet effet) fait apparaître clairement que si ceux-ci ne trouvent pas de solutions raisonnables et réalistes, les questions foncières vont continuer à empoisonner l'existence de la société africaine<sup>3</sup>.

Dans la mesure où les règles foncières varient d'une société à une autre, d'une culture à une autre et même à l'intérieur d'une société, d'une époque à une autre, il n'est pas aisé de faire un exposé exhaustif sur la diversité des politiques foncières mises en œuvre en Afrique Subsaharienne, les spécificités des régimes fonciers applicables et les objectifs poursuivis.

On peut cependant relever que les variations observées sont fonction d'un ensemble de facteurs auxquels sont (à des degrés divers) soumis de nombreux pays notamment, la rareté des terres disponibles, l'augmentation de la population humaine et animale, la croissance urbaine, les migrations, la tendance à la sédentarisation des nomades, les intérêts en présence, les motivations profondes, etc.

En dépit de ces variations, demeure une constante inhérente à l'objet et à la fin de l'accès à la terre : **parvenir à la propriété foncière**. Il ne s'agit donc pas seulement de la détention de la terre à titre précaire ou de la simple possibilité de l'exploiter pour se nourrir, se vêtir et se loger.

Traditionnellement, la "propriété coutumière foncière" est essentiellement collective, inaliénable et imprescriptible<sup>4</sup>. Mais cette appropriation collective n'empêche pas que des droits d'usage soient accordés sur la terre aux membres de la collectivité et éventuellement aux étrangers qui en font la demande selon les règles coutumières qu'ils s'engagent à respecter.

---

<sup>3</sup> **Jérôme TUBIANA**, « *DARFOUR, un conflit pour la terre ?* »

Selon cet auteur, « *Au Darfour, le déplacement de deux millions de civils non arabes ne résulte pas seulement de la répression gouvernementale contre la rébellion. Les groupes arabes parmi lesquels le gouvernement a recruté ses supplétifs avaient été peu dotés en terres par les sultans du Darfour à l'époque précoloniale et ils profitent de la guerre pour remettre en cause cette situation. Ils souhaitent la mise en place d'un droit "moderne" et, sous la pression des groupes rebelles, le gouvernement s'est engagé à restaurer le système traditionnel* » In *Politique Africaine*, N° 101, Mars-Avril 2006, pp 111-131

<sup>4</sup> Le régime foncier coutumier a fait l'objet de plusieurs travaux. Cf. notamment :

- *Enjeux fonciers en Afrique Noire*. Ouvrage collectif, ORSTOM-Karthala, 1983
- *Le Droit de la terre en Afrique au Sud du Sahara*, Ouvrage collectif, GP Maisonneuve et LAROSE, 1975, 175 p.
- FAO, *La Réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, Rome, 1987, 108 p.
- Encyclopédie juridique de l'Afrique, Droit des biens, sous la direction de Guy Adjété Kouassigan, T5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, 493 p.



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

En droit moderne, la propriété foncière est essentiellement individuelle. Elle s'acquiert par la procédure de l'immatriculation. Deux régimes fonciers continuent de nos jours à coexister en Afrique Subsaharienne : le régime coutumier et le régime moderne. C'est dans ce contexte que les Etats africains sont intervenus dans le domaine foncier. Leurs actions qui revêtent deux formes sont soit directes, soit indirectes.

De façon directe, les Etats vont agir en adoptant à partir des années 1970, une série de textes portant réforme foncière ou agro foncière<sup>5</sup>. A partir des années 1990, d'autres réformes sont intervenues (Cas de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, du Mali, ...) et visent l'organisation du peuplement et l'affectation des terres, le contrôle et l'intégration des migrants, les rapports entre pouvoirs locaux et pouvoirs politiques.

Ces réformes répondaient aux soucis des Etats de promouvoir le développement agricole auquel le système coutumier de gestion et d'utilisation de la terre constituait un frein.

Le but poursuivi était « *d'organiser une meilleure répartition et une plus judicieuse utilisation de la terre.* »<sup>6</sup>.

Par le biais de ces législations, les Etats entendaient affirmer leur volonté d'intervenir dans l'accès à la terre : en effet, ils pouvaient selon les dispositions de ces réformes agir directement en attribuant à des paysans qui en font la demande des terres dites incultes préalablement récupérées<sup>7</sup>.

Quant à l'action indirecte, elle réside en ce que les Etats ont influé sur la transmission du foncier (aussi bien en milieu rural qu'urbain). Ils interviennent dans l'acquisition des droits sur la terre à travers l'organisation de la propriété foncière. C'est ainsi que des procédures de constatation et d'enregistrement de droits fonciers, d'immatriculation des terres datant de la période précédant l'indépendance ont été maintenues.

L'enjeu de ces politiques est d'arriver par le contrôle de l'accès à la terre à mettre à la disposition de ceux qui peuvent effectivement la mettre en valeur et à leur accorder toutes les garanties qu'il faut sur cette terre pour les inciter à s'y installer et à y investir.

Mais un peu plus de trente ans après (pour la première série de réformes et près de vingt ans pour la seconde), on est en droit de se demander si les moyens que se sont donnés les Etats africains au sud du Sahara, leur ont permis de réaliser leurs ambitions.

Pour répondre à cette question, il convient d'analyser d'une part La Politique d'attribution des terres en Afrique au sud du Sahara (I) et d'autre part, La Politique de contrôle et de garantie des droits fonciers (II).

---

<sup>5</sup> **BACHELET (MCJ)**, *Système foncier au Togo : législation agro foncière et domaniale*. Rapport de mission, FAO, Rome, 1975, p30, *La Réforme du droit de la terre*, op. cit. p 33

<sup>6</sup> **Pierre-Claver KOBO**, *Spécificités des régimes fonciers Africains*, Penant, N° 803, Juillet-Septembre 1990, p. 218

<sup>7</sup> Cf. Ordonnance N° 012 du 06 Février 1974 fixant le régime foncier et domaniale (au Togo) et ses textes d'application.



## I. LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION DES TERRES EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

La diversité des politiques foncières pratiquées en Afrique subsaharienne est due au fait que celles-ci sont liées aux événements de la vie politique nationale et à l'évolution des politiques économiques dessinant des trajectoires nationales spécifiques.<sup>8</sup>

Ceci étant, la quasi-totalité des législations foncières ou agro foncières de ces pays contiennent un certain nombre de dispositions censées permettre à l'Etat de récupérer des parcelles de terres incultes, sans maître inutilisables ou inaccessibles (qui sont susceptibles d'utilisation par suite d'un travail public et notamment les terres gagnées sur les eaux et les périmètres d'irrigation ; les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatés dix ans après la publication de la loi), afin de pouvoir les redistribuer à ceux qui sont aptes à les exploiter.<sup>9</sup>

En effet, une politique foncière «  *vise à atteindre certains objectifs liés à la sécurité et à la répartition des droits fonciers, de l'utilisation des terres et de la gestion foncière, et à l'accès à la terre y compris les régimes fonciers qui les régissent. Elle définit les principes et les règles qui fixent les droits de propriété sur la terre et les ressources naturelles qu'elle contient, ainsi que les moyens légaux d'accès et de jouissance et la validation de la transmission de ces droits. Elle décrit en détail les conditions de jouissance et de développement des terres, leur administration à savoir la définition de la mise en œuvre des règles et des procédures, les modalités de ratification et l'administration de ces droits.* »<sup>10</sup>

Mobilisation des terres inexploitées et organisation de leur redistribution vont de ce fait constituer les deux axes majeurs de la politique d'attribution des terres en Afrique Subsaharienne.

### **A. La mobilisation des terres inexploitées**

Comparé aux pays européens ou latino-américains où l'Etat dans ses projets d'aménagement se trouve en permanence confronté à la propriété privée des sols qui constitue une « *barrière plus résistante qu'aucun des autres droits individuels* »<sup>11</sup>, l'Etat africain semble se trouver dans une situation privilégiée. Il dispose de prérogatives foncières importantes résultant des moyens tirés de la création du domaine national, de la collectivisation des sols, de l'utilisation des permissions d'occupation des domaines privé et national ou des concessions, de l'expropriation pour absence ou insuffisance de mise en valeur ou de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>8</sup> JP CHAUVEAU (IRD), JP COLIN (IRD), JP JACOB (IUED), P.L. DELVILLE (GRET) et P-Y LE MEUR, (GRET), *Modes d'Accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, West Africa, Claim, 2006

<sup>9</sup> Articles 7-9 de la Loi N° 23 du 22 Juillet 1967 portant Statut des Biens Domaniaux au Tchad et Article 6 de la Loi Ivoirienne N° 98-750 du 23 Décembre 1998 modifiée par la Loi du 22 Juillet 2004 relative au Domaine foncier rural

<sup>10</sup> I. BOTO et C. LA PECCERELLA, *Accès à la terre et développement rural : nouveaux enjeux, nouvelles opportunités*, Briefing N° 9, CTA, Bruxelles, 25 février 2009, p.10

<sup>11</sup> Voir 'La Croissance des villes et son influence sur le régime juridique de la propriété immobilière', travaux de l'Association Henri Capitant 1966, cité par Pierre-Claver KOBO, op. cit.



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

En matière agricole, les moyens de pouvoir disposer des terres sont tirés de la constitution du domaine national et de la création de zones d'aménagement agricole (ou hydroagricole).

### **1. La constitution du domaine national**

Selon certains auteurs, « *la domanialisation nationale apparaît comme la création la plus originale des régimes fonciers africains.* »<sup>12</sup>

Amorcée avec le Sénégal, par une Loi du 17 juin 1964 portant réforme foncière, cette expérience de domanialisation a été reprise par d'autres.<sup>13</sup>

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Loi Sénégalaise précitée, constituent de plein droit le domaine national, toutes les terres non classées dans le domaine public et non immatriculées.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance N° 84-CNR/PRES du 04 août 1984 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso a quant à lui posé le principe selon lequel, « *il est créé un Domaine Foncier National (DFN) 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.* »

S'agissant du Togo, le domaine foncier national comprendrait dans sa consistance toutes les terres n'entrant ni dans la catégorie de celles détenues par les collectivités coutumières et des individus en fonction d'un titre foncier ou d'un droit coutumier, ni dans celles des terres qui constituent les domaines public et privé de l'Etat (articles 1<sup>er</sup> et 29 de l'ordonnance 12-74 fixant le régime foncier domanial).

A travers ces quelques exemples, on voit apparaître des nuances propres à chaque pays. Si l'on s'en tient à la lettre des textes, l'Etat ne serait pas propriétaire au sens romain du terme (sauf si celui-ci accomplit la formalité de l'immatriculation). Le recours au concept de domaine national viserait simplement à instaurer une unité du régime juridique des domaines de l'Etat et à abandonner la *summa divisio* du droit domanial français.

Le domaine national appartiendrait à la nation et l'Etat en serait seulement le "détenteur" (article 1<sup>er</sup> de la Loi Sénégalaise du 17.06.64) ou le "gestionnaire" (article 30 de l'Ordonnance Togolaise) ou "l'administrateur" (article 16 de l'Ordonnance Camerounaise) en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.

Quoi qu'il en soit, ce qui est intéressant à voir, c'est par quel moyen la loi arrive-t-elle à constituer le domaine foncier national et quelle est la réalité de ce concept.

---

<sup>12</sup> Pierre-Claver KOBO, op. cit. p. 209

Monique CAVERIVIERE et Marc DEBENE, La Cour Suprême du Sénégal in Les Cours Suprêmes en Afrique IV, Droit de la terre et de la famille, Droit Commercial, Droit Pénal, Droit Musulman, ss. la dir. de Gerard CONAC, Economica, 1990, p.18

<sup>13</sup> La Loi N° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national et ses différents décrets d'application ont été repris par la Loi N° 76-66 du 02 juillet 1976 portant code domanial de l'Etat, voir LAPEYRE, "Aperçu de la Loi N° 76-66 portant code domanial du Sénégal" in Annales Africaines, 1976, p.83 et suiv.

- Voir Cas du Cameroun, du Togo, de la République Centrafricaine, du Mali du Tchad et du Burkina-Faso, etc., in FAO, La réforme foncière du droit de la terre dans certains pays d'Afrique Francophone, p.33 et suiv.



### **a) Les moyens législatifs de constitution du domaine foncier national**

Il ressort des législations ci-dessus citées que constituent le domaine foncier national, "les terres non classées dans le domaine public et non immatriculées", "toutes les terres situées dans les limites du territoire national", "les terres qui ne sont pas la propriété des particuliers", etc.

En d'autres termes, le domaine foncier national s'obtient après déduction des droits de propriété en vertu d'un titre foncier et des domaines public et privé de l'Etat de l'ensemble des terres du pays.

Mais à s'en tenir à cette définition, on croirait que seules les terres vacantes et sans maître font partie du domaine foncier national.<sup>14</sup> Conscient du risque de créer (de ce fait) un concept vide de toute réalité concrète (les terres vacantes et sans maître étant inexistantes selon la conception coutumière des relations de l'homme à la terre), le législateur a fait intervenir la notion d'inculture ou celle de "terres inutilisables ou inaccessibles qui sont devenues susceptibles d'utilisation par suite d'un travail public" (art 9 loi N°23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux au Tchad)

Le droit de propriété n'est reconnu qu'aux individus ou collectivités qui mettent leur terre en valeur. Les droits antérieurement acquis sur ces terres sont éteints par l'absence de mise en valeur sauf si les superficies non exploitées sont égales à celles actuellement exploitées auxquelles elles sont adjointes.<sup>15</sup>

D'autre part, les individus qui se considèrent propriétaires des terres incultes disposent d'un délai de trois, cinq à dix ans selon les pays, à partir de la promulgation de la loi pour mettre en valeur ces terres.

Ces délais étant pour l'essentiel écoulés depuis, et les Etats n'ayant pris aucune initiative, peut-on considérer que ces terres tombent dans le domaine foncier national ?

Ces deux dernières mesures viennent atténuer la rigueur du principe de non appropriation des terres incultes et partant celui des terres vacantes et sans maître.

Après avoir sommairement présenté les moyens législatifs de constitution du domaine foncier national, il convient à présent de s'interroger sur la réalité de celui-ci.

---

<sup>14</sup> C'est ce qui ressort de l'article 6 (de la loi Ivoirienne n° 98-750 du 23 Décembre 1998 modifiée par la Loi du 28.07.04 relative au domaine foncier rural) lequel prévoit que : « les terres qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat... »

Outre les terres objet d'une succession ouverte depuis plus de trois ans non réclamées, sont considérées comme sans maître :

- les terres du domaine coutumier sur lesquels des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatés dix ans après la publication de la présente loi.
- les terres concédées sur lesquelles les droits du concessionnaire n'ont pas pu être consolidés trois ans après le délai imparti pour réaliser la mise en valeur imposée par l'acte de concession... »

<sup>15</sup> Voir article 6 ordonnances 12 - 74 du Togo précitées qui dispose que l'extinction des droits fonciers n'est pas applicable à ces superficies.



"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

## b) La réalité du domaine foncier national

Afin de mieux cerner la réalité du domaine foncier national, les Etats africains au Sud de Sahara auraient du entreprendre (après la promulgation des textes portant reformes foncières ou agro foncières) le recensement des terres incultes ou vacantes et sans maître.

Cependant, rares sont ceux qui se sont engagés dans cette opération<sup>16</sup> arguant du fait que la mise en œuvre des moyens humains et financiers nécessaires à la détermination des terres incultes n'est pas facile.

Théoriquement, les États disposent de toute cette superficie constituée d'îlots de terres éparpillés sur tout le territoire. Aussi, pour que ce domaine foncier national ait une réalité effective, le recensement des terres concernées s'impose. Celui-ci devrait se faire sur la base de critères précis de rattachement de ces terres définis par les textes et conduire à la matérialisation des parcelles recensées.

En l'absence d'un tel travail, il est permis d'émettre des réserves sur la réalité effective de ce domaine foncier national en tant que moyen de mobilisation de la terre.

Compte tenu de cette situation, certains pays ont mis au point une technique juridique permettant d'aboutir à un regroupement des terres et des exploitations. Il s'agit de la création de zones d'aménagement agricoles (ou hydroagricoles) planifiée ou des zones pionnières gérées par les sociétés les ayant aménagées.

### 2. Les zones d'aménagement agricole, moyens de mobilisation de la terre

Les zones d'aménagement agricole sont des espaces géographiques dont la mise en valeur est décidée par l'Etat. L'objectif visé par celui-ci en créant ces zones est de pouvoir réaliser des travaux d'aménagement dans les diverses régions où l'opération est décidée, de garantir une certaine rentabilité des exploitations en assurant une occupation rationnelle des sols.<sup>17</sup>

Mais cette occupation est bien souvent organisée de telle sorte qu'elle favorise le maintien du droit coutumier et renforce les résistances au droit moderne.

Par ailleurs il se pose un problème de garantie de la situation de l'affectataire. Celle-ci est parfois rendue difficile par la structure en chaîne du processus d'affectation. En effet, l'Etat, après avoir fait immatriculer en son nom des terres du domaine foncier national, peut tout d'abord les affecter à un organisme parapublic (cas de la SODELAC au Tchad), association ou communauté rurale. Celui-ci peut à son tour les mettre à la disposition d'un

---

<sup>16</sup> Au Togo, le recensement des terres incultes a été entrepris après la promulgation en 1974 du texte sur la réforme, et un rapport de synthèse des travaux de recensement produit en 1980 faisait ressortir l'existence de 669 037 ha 239 ares de terres incultes. Voir **Kafui ADJAMAGBO**, Le Droit et l'accès à la terre en milieu rural, communication présentée au Colloque International d'Abidjan du 23 au 25 Janvier 1989.

<sup>17</sup> Dans la vallée du fleuve Sénégal, d'importants aménagements ont été réalisés. L'exploitation du barrage de Diama (fruit d'un effort conjugué du Sénégal, de la Mauritanie et du Mali) combinée avec celle du barrage de Manantali (Mali) devait permettre la mise en culture de 240 000 ha irrigables sur la rive Sénégalaise (voir **Monique CAVERIVIERE** et **Marc DEBENE**, Le Droit foncier Sénégalais, Ed. Berger-Levrault, 1988 p. 279. Il en est de même des polders du Lac-Tchad aménagés à grands frais par l'Etat et dont la gestion est confiée à la Société de développement du Lac (SODELAC).



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

groupement (coopérative, association de producteurs, groupement d'intérêt économique) qui les répartit entre ses membres.

Ces derniers n'ont en réalité aucun droit sur la terre, ils n'en ont que l'usage. Cet usage souvent, conféré selon les règles qui s'éloignent des principes du droit moderne ne donne lieu à aucune garantie sérieuse. Les parcelles aménagées sont seulement attribuées aux exploitants qui n'en sont pas propriétaires. Le plus souvent, cette attribution est temporaire, conditionnelle (liée au respect des règlements d'exploitation) et égalitaire : une même superficie est attribuée par famille, par exploitant ou en fonction du nombre de personnes actives recensées dans la famille de l'attributaire.

Si les zones d'aménagement hydroagricoles nous intéressent ici, c'est tout simplement en tant qu'elles permettent à l'Etat de pouvoir mobiliser des parcelles auxquelles théoriquement pourront avoir accès des paysans même si dans la pratique, il s'est avérée qu'au moment de la distribution des parcelles ; une bonne part de celles-ci est attribuée à des personnes absentes ou même décédées. Ces prête-noms permettent à des notables (propriétaires fonciers traditionnels, paysans aisés ou influents) de cumuler en fait plusieurs parcelles, malgré une attribution en principe égalitaire.

Très souvent, ces parcelles sont ensuite cultivées en faire-valoir indirect (métayage, location) suivant les relations foncières traditionnelles.<sup>18</sup>

Outre l'accès aux parcelles, un aperçu des règles gouvernant la mise en valeur de ces zones est nécessaire.

Espaces géographiques soigneusement délimités, les zones d'aménagement hydroagricoles peuvent s'étendre compte tenu des besoins. Les textes créant ces zones fixent généralement les grandes lignes du programme des travaux qui doivent être déclarés d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique produit un certain nombre de conséquences à savoir l'inventaire et l'évaluation des terres comprises dans la zone d'aménagement et l'exploitation communautaire de celles-ci.

Se fondant notamment sur cette dernière conséquence de la déclaration d'utilité publique, les textes prévoient que « *la mise en valeur de la zone d'aménagement sera confiée à une ou plusieurs coopératives ou groupements précoopératifs.* »<sup>19</sup> L'exploitation des parcelles attribuées ne peut se faire que par les coopérateurs. Parmi ceux-ci, se trouvent bien sûr les anciens exploitants des parcelles situées dans le périmètre de la zone aménagée ; ils forment l'assemblée constitutive de la coopérative.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Des enquêtes réalisées dans les périmètres irrigués du Sénégal, il était apparu que 12% des parcelles ont été attribuées à des personnes absentes ou mortes et 18% voir 25% au Mali ont été exploitées en faire-valoir indirect (voir **Paul Mathieu**, Usages de la Loi et pratiques foncières dans les aménagements irrigués, in *Le Droit et ses Pratiques, Politique Africaine*, N° 40, Décembre 1990, p.72 et suiv.

Nous avons également relevé ce phénomène au niveau du périmètre irrigué de Bongor (communément appelé "Casier B") au Tchad.

<sup>19</sup> Article 7 de l'Ordonnance Togolaise N° 78-18 du 17 Mai 1978 cité par **Meyeba POCANAM**, *La réforme Agro-foncière au Togo*, Giuffré editore, 1989, p. 96

<sup>20</sup> Ils sont obligés d'adhérer à la Coopérative s'ils veulent continuer à exploiter leurs parcelles. La seule alternative pour eux d'échapper à l'exploitation communautaire est d'affirmer leur terre à la Coopérative et bénéficier en contrepartie d'une rente foncière qui leur est versée.



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

Mais peuvent aussi être admis au sein de la coopérative ou du groupement des paysans ceux qui ne sont pas propriétaires de terre de la région où l'aménagement a été réalisé même s'ils ne sont pas originaires de cette région.

Souvent, l'extension de la zone cultivable excède largement les capacités d'exploitation des autochtones. La mise en culture ne pourra donc être réalisée que par l'intervention de nouvelles forces (par exemple celles des allogènes). Celles-ci doivent être à même d'utiliser les infrastructures nouvelles pour réaliser des projets différents tels que l'amélioration de la productivité par une mécanisation et une utilisation rationnelle des intrants.

Il n'y a aucune obligation de résidence, aucune obligation de mise en valeur. C'est son effectivité qui est prise en compte. Les objectifs d'aménagements du territoire et de développement agricole qui sous-tendent la mobilisation des terres inexploitées ou insuffisamment exploitées ne peuvent être atteints que si ces terres ainsi dégagées sont accessibles.

## **B. L'accès à la terre**

Le domaine foncier national et la zone d'aménagement agricole, outils de colonisation rurale sont censés permettre aux paysans d'accéder à la terre : dans le premier cas, les terres recensées sont redistribuées aux individus qui en font la demande et dans le deuxième cas, les paysans sans terre pourront se joindre aux coopérateurs exploitant les terres de la zone d'aménagement agricole. Dans l'un comme dans l'autre cas, deux questions se posent : celle des conditions d'attribution de la terre et celle de la nature des droits attribués.

Devenu "maître des terres", quelque fois propriétaire de la quasi-totalité des sols, l'Etat va les rétrocéder aux particuliers en vue d'une mise en valeur qui participe, contribue au développement.

Cette distribution se fera essentiellement à partir des dépendances du domaine privé de l'Etat et du domaine national. Les procédés de mise à la disposition de particuliers des terrains dont l'Etat a la charge étant forts nombreux et ayant donné lieu à une abondante législation, l'accent sera ici mis sur les deux procédés les plus employés : les permissions d'occupation et les concessions.

### **1. Conditions d'attribution des terres mobilisées dans le cadre du domaine foncier national et nature des droits attribués**

- Tout individu désireux d'accéder à la terre est fondé à chercher à connaître les conditions d'accès et la nature des droits attribués. Plus précisément, cette terre est-elle attribuée moyennant le paiement d'une certaine somme ou suffit-il simplement d'en faire la demande pour y accéder?

En dehors du périmètre de la zone aménagée, la probabilité que l'accès soit gratuit a été souvent avancée. La seule condition requise est l'aptitude à mettre la terre en valeur. A l'intérieur de ce périmètre, l'accès est gratuit. En effet, les paysans ne possédant pas de terre dans ce périmètre n'y sont admis que s'ils veulent y travailler.



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

■ Si du point de vue de condition d'accès, le problème ne se pose pas, il n'en est de même de la nature des droits attribués, que ce soit en dehors ou à l'intérieur du périmètre des zones aménagées.

En effet, les textes précisent que lorsque c'est un organisme qui a bénéficié de l'attribution, la parcelle ainsi attribuée est immatriculée au nom de l'Etat. Donc lorsque les attributaires sont des individus, ceux-ci ne pourront avoir qu'un droit de jouissance sur ces terres. Ce que l'on peut regretter, c'est que l'absence d'un véritable droit de propriété sur ces terres soit de nature à démotiver les paysans chargés de les exploiter.

Un droit de jouissance suffisamment étendu quant aux prérogatives qu'il donne sur la terre et à durée indéterminée pourrait valablement être aussi motivant qu'un véritable droit de propriété.

A l'intérieur d'une zone aménagée, le principe en matière d'exploitation des terres est (il faut le rappeler) l'exploitation communautaire dans le cadre de coopératives regroupant propriétaires et non propriétaires. Ces derniers sont censés n'avoir apporté aucun capital lors de la création de la coopérative alors quels seront leurs droits sur les terres qu'ils exploitent ? Par l'effet des retenues effectuées sur le salaire rémunérant leur participation aux diverses opérations culturales et d'aménagement effectuées, ils deviennent coopérateurs sans pour autant être propriétaires des parcelles. Les textes instituant les zones aménagées sont, à ce sujet, clairs : il est prévu que l'immatriculation des terres du périmètre se fera au nom de l'Etat pour les terres du domaine foncier national, au nom des particuliers et des collectivités pour les terres détenues par ceux-ci (voir art. 6 ordonnance Togolaise).

On peut ici également déplorer le fait que l'absence de droit de propriété ou de droit de jouissance étendu ne constitue un facteur démobilisant pour les paysans.

## **2. Les permissions d'occupation des domaines privé et national et les concessions**

Les permissions d'occupation ont un rôle stratégique pour la puissance publique qui garde à travers elle le maximum de droit sur le terrain et peut les restituer à tout moment. Quant aux concessions, elles restent le principal mode de mise à la disposition des particuliers du domaine privé des collectivités territoriales et du domaine national.

### **a. Les permissions d'occupation**

Les permissions se subdivisent en permis d'occuper et permis d'habiter.

■ Le permis d'occuper est surtout utilisé dans les périphéries urbaines ou en zone rurale pour les cultures vivrières. Il est accordé par l'administration pour les terrains censés appartenir à la collectivité publique mais qui n'ont pas fait l'objet d'immatriculation.

Le bénéficiaire d'un permis d'occuper est astreint à une redevance annuelle mais il ne lui est dû aucune indemnisation en cas de reprise de terrain. Le permis d'occuper apparaît comme une autorisation précaire et révoquant.

■ Le permis d'habiter se présente comme une autorisation administrative donnée à un individu qui lui permet d'habiter une parcelle du domaine privé ou national. Son champ d'application se limite en milieu urbain ou péri urbain.



**"L'accès à la terre et ses usages"**  
**Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

Délivré par le Ministre des Finances par voie d'arrêté au Tchad ou par le Maire ou le Sous-préfet en Centrafrique et en Côte d'Ivoire, le permis ne confère pas de titre de propriété mais simplement un droit d'usage à son titulaire. C'est une autorisation précaire, l'administration peut reprendre les terrains à tout moment sans être obligée d'assigner au "déguerpi" un nouvel emplacement ; elle doit seulement dédommager autant que possible lorsqu'il y a mise en valeur.

Il reste que le bénéficiaire d'un permis d'habiter peut demander qu'il soit converti en concession définitive et accéder par ce biais à la pleine propriété si le terrain a fait l'objet d'une mise en valeur dûment approuvée par l'administration (voir art. 30 Loi Tchadienne N°24 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux).

Les permis ne confèrent, dans le meilleur des cas, qu'un simple droit d'usage des terrains qui restent la propriété de la collectivité publique. Les bénéficiaires ne peuvent ni le vendre, ni l'hypothéquer. Ce sont des droits personnels, ils se distinguent des concessions.

### **b. Les concessions**

Elles consistent en un droit de jouissance au profit du concessionnaire assorti d'une promesse de vente sous condition suspensive de la réalisation de la mise en valeur dans un délai déterminé.

Cette réalisation, si elle est conforme, permet d'attribuer la concession à titre définitif, celle-ci devant être transformée en propriété par la procédure de l'immatriculation.

L'octroi des concessions urbaines à titre provisoire se fait par décret en conseil des ministres et à titre définitif par arrêté du Ministre des finances, après avis du Ministre de l'intérieur et du Ministre des travaux publics (voir cas du Tchad, art. 28 Loi N°24 du 22 juillet 1967 précitée).

Qu'il s'agisse des terrains urbains (de catégorie A)<sup>21</sup> ou ruraux, ils font tous l'objet d'une concession à titre onéreux. Toutefois, en ce qui concerne les terrains ruraux, il a été prévu que « *les citoyens tchadiens ont droit à l'octroi gratuit d'une concession rurale de 10 ha au maximum situé à plus de deux (2) kilomètres de la limite des centres urbains.* »<sup>22</sup>

A côté de la concession avec transfert de propriété, il y a la concession avec bail emphytéotique qui connaît un grand essor depuis quelques années.<sup>23</sup>

La concession avec bail emphytéotique n'aboutit pas à l'acquisition d'un droit réel de propriété à titre privatif. Elle n'accorde que la seule jouissance du sol pour une durée précise, déterminée par l'arrêté ou le décret portant concession avec bail emphytéotique comprise entre 18 et 99 ans. Délivrée comme dans le cas d'une concession définitive à titre onéreux, elle ne confère qu'un droit réel, droit de superficie hypothécable.

---

<sup>21</sup> Ce sont des terrains qui ne peuvent être construits qu'en matériaux durables, art. 24 Loi N°24 du 22.07.1967

<sup>22</sup> Art. 35 Loi Tchadienne N°24 du 22.07.1967, op. cit.

Ce seuil de 10 ha a été ramené à 5 ha par l'ordonnance N°32/PR/86 du 31 Décembre 1986 portant budget général de l'Etat.

<sup>23</sup> En Côte d'Ivoire, la stratégie foncière de l'Etat consiste même en milieu urbain à privilégier les baux emphytéotiques aux appropriations privatives. Il en va de même au Gabon, au Sénégal et au Cameroun (voir **Pierre-Claver KOBO**, op. cit. p.216)



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

L'examen des politiques d'attribution des terres en Afrique révèle l'existence de toute une gamme de stratégies pouvant être utilisée pour obtenir l'accès à la terre. D'un part, les stratégies individuelles notamment l'acquisition, la possession de fait ou prescription acquisitive, le fermage, le métayage, un legs et l'occupation qui n'ont pas été traitées dans le cadre de ce travail ; d'autre part, des mesures de reformes foncières prises au niveau national, souvent dans le cadre d'une politique visant à corriger les injustices historiques et à répartir la terre plus équitablement.

Que ce soit dans le cadre des stratégies individuelles ou de celles adoptées par l'Etat, ce qui importe avant tout, c'est la sécurité des droits sur la terre. Si cette sécurité n'est pas garantie, les droits correspondants risquent d'être menacés par des revendications concurrentes et même d'être perdus par suite d'expulsion.

La sécurité des droits sur la terre étant la certitude que les droits d'une personne seront reconnus et protégés en cas de contestation spécifique, dans quelle mesure l'Etat influe-t-il sur la transmission du droit foncier à travers sa politique de garantie et de contrôle de droits sur la terre ?

## **II. LA POLITIQUE DE CONTROLE ET DE GARANTIE DES DROITS SUR LA TERRE**

En milieu urbain, les règles qui président à l'accès à la terre sont précisées par les textes. Le contrôle et la garantie des droits sur la terre ne devraient pas poser de problèmes si ces règles sont observées par les différents intervenants sur la scène foncière.

En milieu rural, la quasi-totalité de l'espace est appropriée par les collectivités et les individus selon le droit foncier coutumier. Cependant, l'Etat contrôle dans une certaine mesure ces droits en proposant à leur titulaire sa garantie à condition qu'ils se soumettent à des formalités d'enregistrement et d'immatriculation de la terre.

Mais dans quelle mesure ces formalités sont censées garantir les droits des collectivités et des individus, leur apporter une certaine sécurité dans leurs moyens de production, sont-elles observées ?

L'Etat arrive-t-il ici aussi à influencer véritablement sur la transmission du foncier par les moyens juridiques prévus à cet effet ?

Un rapide examen du processus d'officialisation de ces droits (A) permettra de mesurer son impact sur les comportements (B).

### **A. Processus d'officialisation des droits sur la terre**

On part du postulat que la vente ou la donation sont conclues.

Initialement acte verbal, la vente ou la donation donne toujours lieu aujourd'hui à la rédaction d'un écrit. Pour les terrains ruraux, cet écrit est presque toujours un acte sous seing privé. Cet acte est soumis à la signature du chef de village ou du canton. Mais cette intervention du chef de village ou du canton n'est pas une condition de validité. L'acte est parfaitement valable sans cette intervention. Le chef de village ou du canton est considéré



**"L'accès à la terre et ses usages"**  
**Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

comme un témoin privilégié pour le cas où il y aurait des problèmes dans l'exécution de l'acte d'aliénation.

Cette phase constitue ce que le Professeur Foli MESSANVI appelle « *la garantie du droit traditionnel des modes d'accès à la terre.* »<sup>24</sup> Mais pour ces personnes qui ont acquis des terrains selon les règles coutumières, cette garantie n'est pas suffisante. Aussi vont-elles aller plus loin dans la recherche des garanties de leur nouveau droit.

Cette seconde phase se déroule en trois étapes, étant entendu que l'acquéreur peut se contenter de chaque étape.

### **1. Légalisation des contrats**

La loi fait obligation aux parties au contrat de vente d'immeuble d'utiliser les services d'un notaire. Il ne peut y avoir un contrat de vente d'immeuble parfait lorsque l'acte de vente n'est pas établi devant notaire. C'est ce qui ressort des dispositions du décret portant statut des notaires. Sont obligatoirement notariés notamment « *les actes constitutifs ou translatifs de droits réels immobiliers, les baux à usage commercial, industriel et professionnel.* »<sup>25</sup>

Compte tenu du fait que les notaires sont peu nombreux et n'exercent leurs activités que dans certains grands centres urbains (seulement six grandes villes sont couvertes)<sup>26</sup>, une telle disposition n'est pas applicable en milieu rural.

Aussi, pour les acquéreurs résidant dans les zones où il n'y a pas de notaires, une alternative leur est offerte. La légalisation de leurs contrats peut se faire devant le Maire (s'il s'agit d'une commune) ou le Préfet. Le vendeur et l'acquéreur se présentent donc devant ces autorités (et signent de nouveau leur contrat) qui attestent qu'elles ont effectivement assisté à la signature du contrat.

Cette attestation écrite et apposée sur l'acte même donne une force supplémentaire à ce dernier.

Dans certains pays, après cette légalisation de leurs signatures, les parties au contrat peuvent décider de s'adresser au greffe du tribunal pour la confirmation par le Président du tribunal de leurs signatures ou plus précisément de l'attestation de l'autorité administrative.

C'est une deuxième forme de contrat légalisé à ne pas confondre avec la confirmation de vente qui est une autre forme de garantie. Il s'agit d'une garantie judiciaire. La vente confirmée peut directement être présentée au domaine en vue de l'immatriculation.<sup>27</sup>

### **2. L'obtention d'un certificat administratif ou foncier**

Après avoir présenté le contrat au Président du Tribunal pour confirmation, les parties devront parcourir d'autres étapes avant la délivrance du certificat administratif ou du certificat foncier.

---

<sup>24</sup> Foli MESSANVI, Communication présentée lors du Colloque International sur "Le droit et l'accès à la terre en milieu rural", Abidjan, 23-25 Janvier 1989, p.16

<sup>25</sup> Article 64 du décret N°630/PR/MJ/96 du 22.11.96 portant statut des notaires au Tchad.

<sup>26</sup> Il s'agit de N'Djamena, Moundou, Sarh, Abéché, Bongor et Faya.

<sup>27</sup> Voir Foli MESSANVI, op. cit p. 18



**"L'accès à la terre et ses usages"**  
**Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

Le contrat de vente légalisé et confirmé est alors valable pour permettre l'enregistrement du terrain au service des Domaines. Cet enregistrement permet à l'administration de constater la vente qui a eu lieu.

Le dossier est retourné à la mairie ou à la préfecture où il est procédé à une enquête publique dont dépend la délivrance du certificat. Si aucune opposition au droit du requérant n'est enregistrée, après paiement d'une taxe s'élevant à 5% (cas du Togo) et 10% (cas du Tchad) de la valeur vénale du terrain, le certificat administratif est établi au nom du requérant.

En Côte d'Ivoire, le constat d'existence continue et paisible des droits coutumiers donne lieu à la délivrance par l'autorité administrative d'un certificat foncier collectif ou individuel permettant d'ouvrir la procédure d'immatriculation aux clauses et conditions fixées par décret.<sup>28</sup> L'obtention d'un certificat foncier confère au groupement la capacité juridique d'ester en justice et d'entreprendre tous les actes de gestion dès lors que le certificat est publié au Journal Officiel de la République.

Généralement, les collectivités et individus s'arrêtent à cette phase de leur recherche de garantie. Cependant, ils peuvent aussi décider d'aller au bout de la procédure ; ils entament alors la dernière étape qui aboutit à l'immatriculation.

### **3. L'immatriculation au livre foncier**

Une fois le certificat administratif (foncier ou de propriété) délivré, le dossier peut être déposé aux Domaines accompagné d'une réquisition d'immatriculation dûment remplie et signée par le requérant. Le passage à la conservation de la propriété foncière donne lieu au Tchad au paiement d'un droit d'immatriculation et de transcription de 4/1000<sup>ème</sup> sur la valeur réelle évaluée du terrain.

L'extrait du Journal officiel ensuite affiché au service des Domaines permet de s'assurer qu'aucune opposition n'existe au droit du requérant.

Le conservateur de la propriété foncière transmet le dossier (en joignant le cas échéant les oppositions et réclamations reçues) directement au Président du Tribunal qui prend (si les oppositions sont rejetées) une ordonnance en vue de l'immatriculation. Enfin, le titre foncier est créé.

Le processus d'immatriculation étant ainsi bouclé, il reste à en connaître les effets juridiques ainsi que ceux des autres moyens juridiques mis en œuvre et de déterminer dans quelle mesure ils participent à la garantie de la propriété. Plus précisément, il s'agit d'analyser l'impact de ce processus d'officialisation des droits sur les comportements des intervenants sur la scène foncière.

#### **B. Impact des processus d'officialisation des droits d'accès à la terre**

En matière d'accès à la terre, le problème majeur auquel se trouvent confrontés les Etats, c'est celui de l'effectivité des textes adoptés et des politiques mises en œuvre.

---

<sup>28</sup> Selon l'article 4 de la Loi Ivoirienne N° 98-750 relative au Domaine foncier rural, op. cit., « le détenteur du Certificat foncier doit requérir l'immatriculation de la terre correspondante dans un délai de 3 ans à compter de la date d'acquisition du Certificat. »



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

En effet, « *une politique ou une loi n'ont pas d'effectivité propre. Elles ne modifient la réalité qu'elles veulent structurer ou modifier qu'à travers la façon dont elles modifient les pratiques des acteurs concernés, sous un double filtre : d'abord la façon dont elles sont liées et interprétées par les acteurs chargés de leur mise en œuvre concrète ; ensuite par la façon dont les acteurs concernés réagissent pour s'en emparer ou au contraire essayer de se protéger de ses effets.* »<sup>29</sup>

Dès lors que l'on est dans une situation de pluralisme normatif (comme c'est le cas en Afrique Subsaharienne), la question de l'effectivité de la Loi demeure problématique et la puissance publique hésite en fonction des contextes entre coercition et négociation avec les pouvoirs locaux, dans des jeux complexes au sein du dispositif local de régulation foncière.

Cette hésitation transparait à travers les textes adoptés où l'on note des contradictions internes, des dispositions posant des problèmes de mise en œuvre quasi insolubles, des dispositifs réglementaires incomplets, ou tout ou partie des décrets d'application non promulgués.

En matière d'immatriculation, l'hésitation est manifeste dans le cas du Tchad. L'article 6 de la Loi N° 24 du 22.07.67 dispose que, « *l'immatriculation est facultative, toutes les fois qu'elle n'est pas rendue obligatoire par une loi ou décret. Elle est notamment obligatoire lorsqu'une concession ou permis d'habiter est transformée en propriété par l'octroi d'une concession définitive.* »

Le contexte national de crise politique peut également contribuer à l'inefficacité de la loi et biaiser les règles d'accès à la terre.

Dans un tel environnement, il n'est pas évident (qu'il s'agisse de l'immatriculation ou des droits consacrés sur la terre) que les garanties prévues puissent produire pleinement leurs effets.

## **1. Effets de l'immatriculation**

Le trait essentiel du régime de l'immatriculation comme l'écrivait DARESTE est « *l'établissement d'un titre définitif qui est désormais le point de départ unique de tous les droits réels existants sur l'immeuble.* »<sup>30</sup>

Cette disposition reprise par la plupart des législations africaines a amené certains auteurs à conclure que « *l'immatriculation constitue l'une des garanties modernes efficaces de la propriété dans les pays qui ont adopté ce régime.* »<sup>31</sup> A dater de l'immatriculation, aucun droit réel, aucune cause de résolution ou de rescision du chef des propriétaires antérieurs ne peut être opposée au propriétaire actuel ou à ses ayants-cause.

La prescription ne peut faire acquérir aucun droit sur un immeuble immatriculé à l'encontre du propriétaire inscrit. L'immatriculation consolide les droits coutumiers. En effet, les terres mises en valeur peuvent être grevées de droits coutumiers. Le titulaire de

---

<sup>29</sup> JP CHAUVEAU... Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, op. cit, p.59

<sup>30</sup> P. DARESTE, Traité de droit colonial, p.221

<sup>31</sup> Foli MESSANVI, op. cit p. 22



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

l'immatriculation peut les maintenir à titre de droits réels grevant son titre ou les supprimer moyennant indemnité (art. 19 Loi Tchadienne N° 24 du 22.07.67).

Malheureusement, on constate que cette technique n'a pas eu beaucoup de succès aussi bien auprès des populations urbaines que rurales.<sup>32</sup>

On peut trouver à cet état de chose plusieurs justifications.

Certaines législations font de l'immatriculation une simple faculté (cas du Tchad). Plus fondamentalement, l'immatriculation n'a pas reçu tout l'accueil escompté (plus particulièrement dans les zones rurales) du fait des difficultés qu'elle offre pour les ruraux la complexité de la procédure établie et des frais qu'elle entraîne et du fait des dispositions contraires à leurs habitudes sociales que comporte cette réglementation.

L'échec (relatif) du système d'immatriculation se justifie donc par ces trois causes essentielles : la complexité de la procédure ; les frais qu'elle entraîne ; l'introduction des dispositions contraires aux habitudes sociales des populations concernées.

Aucune de ces causes n'a cependant été éliminée à ce jour. Complexe et onéreuse, la procédure d'immatriculation le demeure.

L'utilisation de cette procédure suppose une maîtrise des différentes étapes, ce qui n'est pas évident pour le commun des paysans. Il faut environ douze mois pour un acquéreur qui fait le circuit sans interruption pour obtenir son titre foncier.

Nombreux sont les taxes et droits qui jalonnent les étapes conduisant à l'immatriculation. Les plus importantes sont les taxes perçues pour l'enregistrement qui représentent un certain pourcentage de la valeur vénale.

La procédure d'immatriculation revient donc chère et ne semble pas accessible à toutes les bourses.

On peut objecter qu'elle offre une certaine sécurité et que celle-ci n'a pas de prix. Mais (c'est là une question importante), quelle est sa force actuelle en tant que garantie du droit de propriété ?

Cette question peut paraître insolite compte tenu de ce que nous avons dit plus haut des effets de l'immatriculation.

L'immatriculation selon les principes classiques du droit civil devrait consacrer un droit de propriété absolu et perpétuel. C'est surtout la perpétuité du droit qui psychologiquement crée une certaine sécurité chez son propriétaire.

Contrairement à ces principes classiques, le droit de propriété tel qu'il ressort des législations domaniales et foncières africaines est un droit conditionnel. Le droit de propriété n'est reconnu et garanti que sur les terres mises en valeur, les terres exploitées, sur lesquelles il existe une emprise permanente individuelle ou collective. En somme, le droit de propriété n'est garanti que s'il est exercé. Il n'est donc pas un droit perpétuel en lui-même.

---

<sup>32</sup> Au Tchad, on dénombre à ce jour, sur toute l'étendue du territoire exactement 3528 immeubles bâtis ou non-immatriculés.



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

Dans ces conditions que devient la garantie qu'offre au propriétaire l'immatriculation sur la terre ? Peu de chose quand l'Etat lui-même éprouve beaucoup de difficultés à assurer la légalité foncière.

On comprend alors les pratiques de consécration des droits sur la terre.

## **2. Les pratiques de consécration des droits sur la terre**

Il serait inexact, voire injuste de dire que les collectivités et individus ne recherchent pas la garantie que leur offre l'Etat sur la terre. Mais les travers qui ont été relevés ci-dessus ont amené les individus et les collectivités à ne rechercher notamment en milieu rural qu'un minimum de sécurité par le titre et les Etats à reconnaître et à sécuriser les droits locaux coutumiers.

En effet, les individus et les collectivités ne vont généralement pas jusqu'à l'immatriculation des terres. Ils s'arrêtent soit au contrat de vente et souvent au certificat administratif ou foncier. Jusqu'à ce stade, la procédure est beaucoup moins coûteuse. De plus, le certificat administratif ou foncier offre presque les mêmes avantages que le titre foncier sanctionnant l'immatriculation.

Il a la valeur d'un acte sous seing privé avec en plus acquisition de date certaine et confirme son possesseur dans les droits qu'il énumère. Il vaut tant que dure l'occupation effective du bénéficiaire ou de ses ayants-droit.

L'Etat, promoteur agraire, gardien et bénéficiaire de la légalité foncière éprouve des difficultés à en assurer une application stricte et rigoureuse. Il se heurte à la résistance et à la vitalité des droits coutumiers fonciers qui asservissent et se substituent à la légalité foncière étatique. Pour preuve, on relèvera le fait que les espaces urbains et périurbains de la totalité des villes africaines font l'objet "d'occupations spontanées." Des individus ou des communautés sans titre juridique accaparent les emprises domaniales et s'y installent d'autorité. Il en va de même en milieu rural où l'on a relevé un nombre important d'agriculteurs ayant créé leurs plantations sur les domaines ou réserves de l'Etat.<sup>33</sup>

Dans tous les pays africains, qu'il s'agisse du milieu rural ou urbain, on assiste à une manipulation, un détournement des outils de gestion du domaine de l'Etat aussi bien par les particuliers que par la puissance publique.

On peut citer de nombreux cas où les bénéficiaires de simples permis d'habiter ou d'occuper (autorisations précaires incessibles qui ne confèrent que de simples droits d'usage) les utilisent en gage comme garantie d'emprunt ou les vendent se considérant comme des détenteurs de titre.

Pour les observateurs de la scène foncière, les occupations illégales des sols constituent souvent les seules possibilités pour une partie importante des populations africaines soit de se livrer à la culture soit de se procurer un toit. Ces illégalités viennent suppléer la carence des Etats à fournir des terrains à bâtir ou des terres propres à l'agriculture.

---

<sup>33</sup> Voir sur ce point, les Communications sous le thème "Représentations autochtones de l'espace" relatives aux processus d'accès à la terre des communautés villageoises en Afrique, in Enjeux fonciers, ORSTOM-Karthala, 1983, pp 77-126



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

Par ailleurs, les Etats africains n'ont pas hésité à céder, vendre ou louer à des investisseurs étrangers de grandes étendues de terres de leur pays sans observer les règles prévues à cet effet par la législation domaniale et foncière.<sup>34</sup> L'accapement des terres africaines par les investisseurs étrangers constitue à l'heure actuelle une menace pour l'observation des règles d'accès à la terre que celles-ci relèvent de la coutume ou du droit moderne.

Du moment où les procédures complexes, censées garantir une fiabilité parfaite des droits sur la terre sont contournées, de nombreuses irrégularités constatées, la tendance est de reconnaître les droits locaux coutumiers et d'assurer leur sécurisation juridique.

C'est ainsi qu'au Mali<sup>35</sup> à l'occasion de la révision du code domanial et foncier de 1986 qui a abouti à une ordonnance en 2000 (transformée en loi en 2002), le principe de domanialité et de l'immatriculation y est affirmé avec une reconnaissance un peu plus claire des droits coutumiers.

Il en est de même de la Côte d'Ivoire où la loi N° 98-750 du 23 décembre 1998 (modifiée en 2004) sur le domaine foncier rural, reconnaît les droits coutumiers et leur offre la possibilité de bénéficier des "certificats fonciers" même si l'obligation faite aux détenteurs de ces certificats fonciers à immatriculer leurs terres dans les trois ans, annule la portée de certificats fonciers comme outil pour sécuriser les droits coutumiers individuels ou collectifs.

Au regard de ce qui précède, on peut dire qu'il y a une réémergence des droits coutumiers locaux sur la terre ce qui va accentuer davantage la dualité du régime juridique des terres en Afrique et obliger les Etats à revoir tout le système de l'immatriculation.

### **Conclusion générale**

Cette étude sur l'accès à la terre en Afrique Subsaharienne qui, il faut le reconnaître, est plus descriptive qu'analytique et qui vise simplement à donner un aperçu des politiques d'attribution, de contrôle et de garantie des droits sur les terres laisse en suspend beaucoup de questions :

- La première concerne les contrats comme modes d'accès à la terre. Quelle est la réalité de ces contrats ou plus précisément leur importance. Ces questions importantes ont été abordées lors d'un colloque International tenu en 1989 à Abidjan et ayant pour thème "Droit et accès à la terre : l'accès à la terre par le contrat".<sup>36</sup>
- Le deuxième problème est celui des garanties liées à l'appropriation de la terre à travers l'immatriculation ; bien que tout le monde n'ait pas accès, on ne sent pas la nécessité de ces garanties.

Le droit concédé aux attributaires sur les terres mobilisées par l'Etat n'est jamais un droit de propriété mais un droit de jouissance et d'exploitation.

---

<sup>34</sup> Voir article intitulé "Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et foncière", Grain, Octobre 2008 pp 1-14

<sup>35</sup> On peut également, citer le cas du Bénin qui a fait dans sa législation foncière rurale une claire reconnaissance des droits locaux

<sup>36</sup> Voir les nombreuses communications faites à ce sujet à Abidjan (23-25 janvier 1989)



**"L'accès à la terre et ses usages"  
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

On a remarqué qu'aucune garantie moderne n'est prévue pour l'exploitation. Les baux ruraux n'ont pas fait l'objet dans plusieurs pays d'une réglementation. Il en est de même du travail salarié agricole.

■ Qu'il s'agisse de l'attribution des droits sur la terre (pour une meilleure répartition de la terre et son utilisation judicieuse) ou du contrôle et de la garantie des droits sur la terre, les ambitions des Etats africains au Sud du Sahara, sont pour l'instant, encore très imparfaitement réalisés comme l'atteste non seulement le problème d'accaparement (de marchandisation) des terres mais également, la réémergence des droits locaux coutumiers.

Les Etats africains doivent tout faire pour assurer la sécurité juridique en matière d'accès à la terre. Ce qui suppose de revoir (à la lumière des réalités de chaque pays) certaines notions telles que les terres vacantes et sans maître, la propriété, l'immatriculation, la mise en valeur, etc.

C'est l'un des vœux que le présent Congrès Mondial peut émettre.



## BIBLIOGRAPHIE

### TEXTES

- ◆ Loi Sénégalaise N° 76-66 portant Code Domanial de l'Etat.
- ◆ La Loi Sénégalaise N° 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine.
- ◆ Ordonnance N°84-CNR/PR du 04 Août 1984 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.
- ◆ Loi N°52/83 DU 21 Avril 1983 portant Code Domanial et foncier en République Populaire du Congo.
- ◆ Loi Ivoirienne N° 98-750 du 23 Décembre 1998 modifiée par la Loi du 22 Juillet 2004 relative au Domaine foncier rural
- ◆ Ordonnance N° 012 du 06 Février 1974 fixant le régime foncier et domanial (au Togo)
- ◆ Ordonnance N°78-18 du 17 Mai 1978 portant création et mise en valeur des zones d'aménagement agricole planifié au Togo.
- ◆ Loi N° 23 du 22 Juillet 1967 portant Statut des Biens Domaniaux au Tchad.
- ◆ Loi N° 24 du 22 Juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des Droits coutumiers au Tchad.
- ◆ Loi N° 25 du 22 Juillet 1967 sur la limitation des droits fonciers au Tchad.
- ◆ Loi N° 14/PR/2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques au Tchad.
- ◆ Ordonnance N°32/PR/86 du 31 Décembre 1986 portant budget général de l'Etat (Tchad)

### OUVRAGES ET ARTICLES

- ◆ **ABLAYE ROASNGAR (T)**, L'accès à la terre au Tchad, CEFOD, 2008, 89 p.
- ◆ **ADJAMAGBO (K)**, « *L'accès à la terre en milieu rural au Togo* », Communication présentée au Colloque International d'Abidjan du 23 au 25 Janvier 1989.
- ◆ **BACHELET (MCJ)**, Systeme foncier au Togo : législation agro foncière et domaniale. Rapport de mission, FAO, Rome, 1975,
- ◆ **BRETON (JM)**, « *La reforme domaniale en République populaire du Congo* », Penant, Avril 1984, N°783, pp41-82
- ◆ **CAVERIVIERE (M), DEBENE (M)**, Le Droit foncier Senegalais, Berger-Levrault, 1988, 329 p.
- ◆ **CEFOD**, La question foncière au Tchad, Actes du Colloque Scientifique de N'Djaména sur « *La question foncière au Tchad* », 28 juin-1<sup>er</sup> juillet, CEFOD-OFT, Septembre 2004, 249 p.
- ◆ **FAO**, La Réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone, Rome, 1987, 108 p.
- ◆ **FAO**, Reforme agraire : colonisations et coopératives, Rome, 130 p.
- ◆ **HAZARD (J.N.), GENDARME (R), VERDIER (R), MBAYE (K)**, Le Droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara), Etudes préparées à la requête l'UNESCO, Ed. GP Maisonneuve et LAROSE, 1971, 175 p.
- ◆ **HOUDEINGAR (D)**, « *L'accès à la terre en milieu rural au Tchad : Le Métayage* », Communication présentée lors du Colloque International sur « *Le droit et l'accès à la terre en milieu rural* », Abidjan, 23-25 Janvier 1989,



**"L'accès à la terre et ses usages"**  
**Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

- ◆ **LE BRIS (E), LEROY (E), SALEM (G), SNYDER (FD)**, Enjeux fonciers en Afrique Noire, Ouvrage collectif, ORSTOM-Karthala, 1983
- ◆ **MESSANVI (F)**, « L'accès à la terre par le contrat », Communication présentée lors du Colloque International sur "Le droit et l'accès à la terre en milieu rural", Abidjan, 23-25 Janvier 1989,
- ◆ **MONIQUE (B)**, « *Compromis locaux et concurrence foncières* » in *Politique Africaine*, N° 40, Décembre 1990
- ◆ **Paul MATHIEU**, « *Usages de la Loi et pratiques foncières dans les aménagements irrigués* », in *Politique Africaine*, N° 40, Décembre 1990, pp 72-81
- ◆ **Pierre-Claver KOBO**, « *Spécificités des régimes fonciers Africains* », *Penant*, N° 803, Juillet-Septembre 1990, pp 205-235
- ◆ **POCANAM (M)**, *La réforme Agro-foncière au Togo*, Giuffré editore, 1989,
- ◆ Sous la direction de **Gerard CONAC**, Dynamiques et Finalités des Droits Africains, Actes du Colloque de la Sorbonne "La vie du Droit en Afrique", Economica, 1980, 509 p.
- ◆ Sous la direction de **Gerard CONAC**, Les Cours Suprêmes en Afrique. IV. Droit de la terre et de la famille, Droit Commercial, Droit Pénal, Droit Musulman, Economica, 1990, 308 p.
- ◆ Sous la direction de **Guy Adjété Kouassigan** *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Droit des biens T5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, 493 p.
- ◆ **TUBIANA (J)**, « *DARFOUR, un conflit pour la terre ?* » In *Politique Africaine*, N° 101, Mars-Avril 2006, pp 111-131